



CORTE COSTITUZIONALE  
UFFICIO DEL MASSIMARIO

REPERTORIO RAGIONATO DELLE MASSIME DELLE PRONUNCE COSTITUZIONALI

**VOLUME 2**

**LE FONTI DEL DIRITTO. I DIRITTI FONDAMENTALI**

**ANNI 2016-2024**

---

Il presente Volume è destinato alle esigenze di documentazione per l'attività giurisdizionale della Corte costituzionale.  
Si declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.  
I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

COORDINAMENTO DEI REPERTORI:

Massimiliano BONI

CURA DEL VOLUME:

Massimiliano BONI

COLLABORAZIONE ALLA REDAZIONE DEI TESTI:

Bruno CAROTTI  
Paola CICCAGLIONI  
Anna Valeria SEGHETTI  
Bruno BATTAGLIA

*EDITOR:*

Bruno CAROTTI

CONTROLLO DEI TESTI:

Eleonora MASCI

MARZO 2025

(...) può funzionare una società in cui ciascuno va per conto suo, una società fatta da individui, che cura esclusivamente la propria individualità? (...) Noi siamo sì singoli individui, ma siamo persone che in quanto tali riconosciamo altre persone e quindi viviamo necessariamente in una relazione interpersonale con gli altri, in cui noi stessi formiamo la nostra personalità e teniamo conto di quella degli altri. Non è detto che tutti noi riusciamo ad amare ogni prossimo come noi stessi, ma certo, e questo già lo diceva Kant, non possiamo negare agli altri quello che riteniamo giusto sia dato a noi stessi, e questo è il pilastro, davvero oggettivo, che risale a ciò che è rimasto fermo della natura umana. Anche se la natura umana non ha le caratteristiche di un dato immutabile, nella natura umana c'è questa necessaria interpersonalità, ed è attraverso le comunità delle quali noi facciamo parte che questa interpersonalità si esprime e detta le regole che a ciascuno di noi non possono non apparire giuste dei nostri comportamenti. Questo è (...) il disegno fondato sulla persona che fu portato all'Assemblea costituente e che divenne il telaio della Costituzione, a partire dall'art. 2.

Giuliano Amato, in conversazione con  
mons. Ravasi

*(dalla serie "Incontri", i podcast della  
Corte costituzionale, 3 settembre 2021)*



## INDICE

Presentazione alla prima edizione.....	1
Presentazione alla seconda edizione .....	3
Presentazione alla terza edizione .....	5

### PARTE PRIMA LE FONTI DEL DIRITTO

#### CAPITOLO 1. COSTITUZIONE, LEGGI COSTITUZIONALI E FONTI PRIMARIE

1. Caratteri generali .....	9
1.1. Fonti normative e forma di governo .....	9
1.2. L'interpretazione delle norme costituzionali .....	9
1.3. Le fonti primarie.....	9
1.4. Le scelte del legislatore; la necessità della loro ragionevolezza .....	9
1.5. I criteri di risoluzione delle antinomie .....	11
1.6. La delegificazione .....	12
1.7. La pubblicazione e la <i>vacatio legis</i> .....	13
2. Legge.....	14
2.1. La riserva di legge (in ambito sanitario).....	14
2.2. Il procedimento legislativo .....	15
2.3. Il preambolo .....	17
2.4. L'autoqualificazione di una norma come principio fondamentale.....	17
2.5. Leggi costituzionalmente necessarie .....	17
2.6. Leggi rinforzate .....	18
2.7. Leggi retroattive e di interpretazione autentica.....	18
2.8. Legge penale (rinvio) .....	26
2.9. Legge-provvedimento.....	26
2.10. Leggi regionali (tecnica di redazione) .....	30
2.11. Reviviscenza delle norme abrogate .....	31
3. Atti aventi forza di legge: la decretazione d'urgenza.....	31
3.1. Sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza .....	31
3.2. Decreti-legge a contenuto plurimo .....	37
3.3. Legge e procedimento di conversione .....	39
4. Segue: la delegazione legislativa .....	44
4.1. In generale .....	44
4.2. Controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante .....	48
4.3. Limiti di oggetto e di contenuto della delega.....	52
4.4. Discrezionalità del legislatore delegato .....	53
4.5. Mancata impugnazione della delega (casistica).....	57
4.6. Mancato parziale esercizio della delega .....	57

## Presentazione alla prima edizione

4.7. Tipologie di deleghe: deleghe attuative del diritto europeo .....	57
4.8. Segue: deleghe in materia penale .....	58
4.9. Segue: la delega sulle spese di giustizia .....	59
4.10. delega c.d. salva-leggi .....	59
4.11. Segue: la delega di riordino .....	60
4.12. La sub-delega .....	61
5. Statuto regionale e norme attuative degli statuti speciali .....	61
6. Gli <i>interna corporis</i> .....	63
7. Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale .....	65
8. Le procedure collaborative nella formazione degli atti normativi .....	66

### CAPITOLO 2. LE ALTRE FONTI INTERNE

1. La contrattazione collettiva .....	71
2. Lo statuto del contribuente .....	71
3. Gli atti sub-legislativi .....	72
3.1. In generale .....	72
3.2. I regolamenti .....	72
3.3. Gli atti necessitati e le ordinanze di necessità e urgenza .....	72
3.4. Le linee guida .....	72

### CAPITOLO 3. DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA, CONVENZIONALE E INTERNAZIONALE

1. Il ruolo della Corte costituzionale .....	73
2. Il ruolo del giudice nazionale .....	74
3. Il diritto dell'Unione europea .....	77
4. La partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione del diritto europeo .....	79
5. Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE) .....	79
6. Carta sociale europea (CSE) .....	80
7. La giurisprudenza europea .....	81
8. Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) .....	82
9. Corte EDU .....	83
10. Fonti sovranazionali e Trattati internazionali .....	83

## PARTE SECONDA

### I DIRITTI FONDAMENTALI

#### CAPITOLO 4. PRINCIPI GENERALI

1. Tutela multilivello .....	87
2. Necessario bilanciamento tra diritti .....	88
2.1. In generale .....	88
2.2. I rapporti di durata .....	91
2.3. In particolare: la tutela del legittimo affidamento .....	92
2.4. Segue: i singoli ambiti di applicazione. Riduzione del debito e legittimo affidamento .....	96

## *Presentazione alla prima edizione*

2.5. Segue: in materia elettorale .....	97
2.6. Segue: in materia di accesso al pubblico impiego .....	98
3. I poteri della Corte .....	98
4. I danni non patrimoniali.....	98

### **CAPITOLO 5. DIGNITÀ DELLA PERSONA E PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA**

1. La dignità della persona.....	100
1.1. In particolare: dignità e tortura .....	100
1.2. Segue: il diritto alla sessualità e all'affettività.....	101
2. Il principio di uguaglianza .....	102
2.1. Definizione .....	102
2.2. Parità di genere.....	106
2.3. Cittadini e stranieri .....	107
2.4. La tutela delle persone con disabilità.....	108
2.5. La lotta alla ludopatia .....	110
3. L'identità culturale: la lingua italiana e le minoranze (anche linguistiche).....	110
3.1. La lingua italiana .....	110
3.2. Lingua tedesca e ladina (casistica) .....	111
3.3. Le minoranze.....	111

### **CAPITOLO 6. I DOVERI DI SOLIDARIETÀ SOCIALE**

1. La tutela delle "diversità" .....	113
2. La difesa della Patria .....	113
3. Il dovere tributario .....	113
4. Il volontariato e il Terzo settore.....	114

### **CAPITOLO 7. DI ALCUNE LIBERTÀ**

1. Libertà personale .....	115
2. Libertà di associazione .....	115
3. Libertà di circolazione .....	117
4. Libertà religiosa.....	118
5. Libertà e segretezza di comunicazione e corrispondenza.....	118
6. Libertà di manifestazione del pensiero .....	120
6.1. In generale.....	120
6.2. Libertà di stampa e d'informazione.....	120
6.3. Libertà di pensiero e immunità parlamentari .....	121
7. Libertà di iniziativa economica e tutela della concorrenza .....	122

### **CAPITOLO 8. DI ALCUNI DIRITTI**

1. Diritto di voto .....	126
2. Diritto alla vita.....	126
2.1. In particolare: i trattamenti di sostegno vitale e l'aiuto al suicidio .....	127
3. Diritto all'identità di genere.....	129
3.1. Rettificazione di attribuzione di sesso (casistica) .....	130
4. Diritto alla salute .....	131

## Presentazione alla prima edizione

4.1. In generale .....	131
4.2. Necessario bilanciamento tra individuo e collettività .....	136
4.3. Consenso informato .....	137
4.4. Scelta della migliore terapia .....	138
4.5. Trattamenti sanitari obbligatori (TSO) .....	138
4.6. Vaccinazioni e indennizzi .....	141
4.7. In particolare: l'emergenza COVID-19 .....	148
4.8. I Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) .....	149
4.9. La coltivazione di stupefacenti .....	150
5. Diritto all'istruzione del disabile .....	150
6. Diritto al lavoro .....	152
7. Diritto alla riservatezza .....	153
8. Diritto all'abitazione .....	154
9. Diritto di azione e difesa .....	156
9.1. In generale .....	156
9.2. Il "diritto al silenzio" .....	160
9.3. Il diritto del creditore di agire in sede esecutiva .....	160
9.4. Il patrocinio a spese dello Stato .....	162
10. Diritto al giusto processo .....	164
10.1. Giusto processo e diritti fondamentali .....	164
10.2. Aspetti processuali del principio: contraddittorio, pubblicità e difesa orale .....	165
10.3. Il giudice naturale .....	167
11. Diritto di proprietà .....	167

## CAPITOLO 9. LO STATUS DELLA PERSONA

1. Nascita .....	168
1.1. L'embrione .....	168
1.2. Maternità e infanzia .....	169
1.3. Filiazione .....	170
1.4. Maternità surrogata .....	175
1.5. Tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) .....	175
1.6. Minori .....	180
2. Interruzione di gravidanza .....	184
3. Nome .....	185
3.1. Fondamento della tutela .....	185
4. Famiglia .....	190
4.1. In generale .....	190
4.2. Il matrimonio .....	190
4.3. La convivenza <i>more uxorio</i> .....	191
4.4. L'impresa familiare .....	191
4.5. Assegno di natalità (c.d. bonus bebè) e assegno di maternità (casistica) .....	192
4.6. L'adozione .....	192
5. Unioni civili .....	193
5.1. In generale .....	193
5.2. Uso del cognome .....	194
5.3. Coppie omosessuali .....	195
6. Cittadinanza .....	196
6.1. In generale: l'acquisizione della cittadinanza .....	196
6.2. Lo straniero: lo <i>status</i> di rifugiato .....	197
6.3. Segue: ingresso e permanenza nel territorio dello Stato .....	198



*Presentazione alla prima edizione*

6.4. Segue: fruizione dell'assegno di maternità e di altri sussidi (casistica) .....	202
6.5. Segue: fruizione dell'assegno sociale (casistica) .....	203
6.6. Segue: fruizione del reddito di inclusione (ReI) (casistica) .....	204
6.7. Respingimenti.....	204
6.8. Minori stranieri non accompagnati (casistica).....	205
INDICE DEI REPERTORI .....	207
INDICE DEI NOMI E DELLE PAROLE NOTEVOLI .....	209



## Presentazione alla prima edizione

Con questo Volume prosegue la realizzazione dei Repertori sulla giustizia costituzionale, che l'Ufficio del Massimario ha avviato nel 2022, quando si è inaugurata la serie trattando del processo costituzionale.

Questo secondo Volume raccoglie le massime della Corte costituzionale aventi ad oggetto, da un lato, le fonti del diritto e, dall'altro, i diritti fondamentali.

La scelta, che ha una sua giustificazione già sul piano dogmatico – nel nostro ordinamento uscito dalla guerra la garanzia dei diritti fondamentali, violati dal regime fascista, ha trovato riconoscimento e protezione innanzitutto con una Costituzione rigida, che, anche a tale scopo, tratteggia una gerarchia delle fonti – si è ritenuta funzionale anche alla luce del piano editoriale generale.

Infatti, dopo che, nel Volume n. 1, si è deciso di privilegiare un punto di vista “interno”, trattando delle massime con cui la Corte descrive il proprio processo, si passa ora a una prospettiva “esterna”. Ed è apparso dunque inevitabile cominciare a esaminare i *dicta* della Corte riguardanti le fonti del diritto e, in seconda battuta, i diritti fondamentali.

Naturalmente, trattandosi di un repertorio delle massime, valgono le stesse avvertenze che si erano sottolineate nel precedente Volume, e cioè che questo non può essere considerato un lavoro sistemico, in quanto la Corte si pronuncia sulle domande che di volta in volta le vengono rivolte dai giudici rimettenti o dalle parti ricorrenti, che concorrono così a costruire, attraverso le risposte date, un mosaico parziale, per quanto ampio e approfondito.

A ciò si aggiunga anche che le massime prese in esame sono quelle elaborate dall'Ufficio a partire dalla sua costituzione, ossia dall'ottobre del 2016 (fatti salvi, naturalmente i richiami ai precedenti anteriori richiamati dalla Corte e puntualmente indicati).

Venendo alla descrizione del Volume, la Parte prima è dedicata alle fonti. Essa esordisce, nel Capitolo 1, con l'individuazione di quelle primarie, il ruolo del legislatore e la necessaria ragionevolezza delle sue scelte, cui seguono i criteri per risolvere le eventuali antinomie, la c.d. delegificazione e il possibile ricorso a procedure collaborative, per passare poi a esaminare le varie questioni che hanno consentito di esprimersi sui caratteri della legge ordinaria e di alcune sue tipologie (come le leggi costituzionalmente necessarie, quelle rinforzate e le leggi-provvedimento), scendendo poi «per li rami», ossia trattando, nel Capitolo 2, degli atti aventi forza di legge, delle altre fonti interne (lo statuto regionale, la contrattazione collettiva, lo statuto del contribuente e gli *interna corporis*), e delle fonti sub-legislative (in particolare: ordinanze di necessità e urgenza e linee guida). Il Capitolo 3, infine, è riservato alle fonti europee e internazionali – e all'azione svolta dalla Corte e dai giudizi nazionali –, poste in chiusura della Parte prima esclusivamente per l'esigenza di una più ordinata e chiara trattazione.

La Parte seconda è riservata ai diritti fondamentali. Vale per essa, e a maggior ragione, l'avvertenza sottolineata in precedenza: le massime raccolte e ordinate si riferiscono non a tutti i diritti e le libertà fondamentali contenuti o ricavabili dal testo costituzionale, ma a quelli che la Corte ha esaminato nello svolgimento della sua funzione e rispetto ai quali ha ritenuto di esprimersi, precisandone di volta in volta il contenuto, la portata, i limiti.

Nell'arco temporale di riferimento si è scelto di mettere dapprima in evidenza il sistema multilivello di tutela, nonché il necessario bilanciamento tra diritti in possibile conflitto, sulla scia della sentenza n. 85 del 2013, per cui non esistono “diritti-tiranni”, così da preferire il «mezzo più mite», come indicato nella sentenza n. 218 del 2021.

Quanto ai singoli argomenti, dopo che il Capitolo 4 viene dedicato ad alcuni principi generali, quali la tutela multilivello, il necessario bilanciamento tra diritti, si tratta della dignità della persona e del principio di uguaglianza (compresa una particolare declinazione all'uso della lingua italiana e delle minoranze), nonché dei doveri di solidarietà sociale (Capitoli 5 e 6)

A seguire, si è distinto tra libertà e diritti, anche qui volendo solo riprodurre le espressioni contenute nelle pronunce citate, senza cioè che questo significasse esprimersi sul piano dogmatico. Per quanto riguarda i diritti, seguendo l'ordine indicato dalla Costituzione, si sono indicate le pronunce che hanno riguardato la dignità umana, l'uguaglianza; i doveri di solidarietà sociale; la lingua, che concorre a individuare l'identità dei singoli e di una collettività.

Il Capitolo 7 contiene invece le massime relative ad alcune libertà (personale, di circolazione, religiosa, della segretezza della corrispondenza, di manifestazione del pensiero e di iniziativa economica), mentre il successivo individua alcuni diritti, a cominciare da quello al voto, alla vita, all'identità di genere, alla salute, alla riservatezza, all'abitazione, alla difesa nel processo e a un giusto processo, alla proprietà.

L'ultimo Capitolo, infine, raggruppa tutte quelle massime che concorrono a declinare lo *status* della persona, ossia i rapporti filiali e genitoriali, le relazioni diverse da quelle disciplinate dal matrimonio, nonché gli interventi in materia di cittadinanza, con una parte prevalente dedicata a quelli riguardanti gli stranieri.

Un indice dei nomi e delle parole notevoli, infine, vuole essere l'ulteriore tentativo di fornire, dentro e fuori il Palazzo della Consulta, uno strumento utile per lo studio della giurisprudenza costituzionale.

Roma, febbraio 2023

M. B.

## Presentazione alla seconda edizione

Il Volume che si presenta in questa edizione contiene l'aggiornamento di quello edito nel 2023 e che, insieme agli altri sette, completa l'intera serie del Repertorio della giurisprudenza costituzionale, avviata nel corso del 2021.

Rispetto al Volume precedente, si segnalano alcune novità registrate nella giurisprudenza costituzionale, in riferimento a casi e istituti su cui la Corte ha avuto modo di pronunciarsi.

Per quanto riguarda la Parte prima, relativa alle fonti del diritto, la Corte ha precisato in che modo la pubblicazione degli atti normativi si inserisca nell'intero procedimento, e quale funzione assolva la *vacatio legis*.

Sempre in tema di fonti del diritto, sono state poi aggiunte alcune massime relative alla riserva di legge, in special modo in ambito sanitario, alla decretazione d'urgenza e ai suoi rapporti con la legge di conversione.

Con riferimento alla Parte seconda, il Repertorio è stato aggiornato tenendo conto, in particolare, delle pronunce in materia di procreazione medicalmente assistita, tutela dell'embrione e della salute della donna in gravidanza, dell'interesse del minore, nonché dei possibili limiti, in un sistema ordinamentale in cui, come sottolinea la Corte, nessun diritto, seppure fondamentale, può considerarsi superiore agli altri in modo assoluto.

Roma, febbraio 2024

M. B.



## Presentazione alla terza edizione

Anche nel 2024 numerose sono state le sentenze con le quali la Corte costituzionale si è occupata di fonti del diritto e diritti fondamentali, le cui massime, redatte dall'Ufficio del massimario, sono contenute nella versione aggiornata del presente Volume.

Provando a farne una sintesi, si dirà, per quel che riguarda le fonti del diritto, che nell'anno appena terminato la Corte ha evidenziato la funzione propulsiva del Governo, in una cornice in cui comunque il sistema delle fonti, che influenza anche la forma di governo, deve comunque tutelare le minoranze politiche; nonché la necessità che ogni fonte sia orientata a rinsaldare e garantire la certezza del diritto (S. 146).

In particolare, singole pronunce si sono soffermate sulle norme di interpretazione autentica, sulle leggi provvedimento, sui presupposti della decretazione d'urgenza e i rapporti tra legislatore delegato e quello delegante, nonché sulla natura e il ruolo delle norme di attuazione degli statuti speciali (S. 120 e S. 9), nonché sui regolamenti parlamentari. Infine, si è anche precisato il ruolo della Corte costituzionale a tutela del sistema delle fonti e dei valori da queste espressi (S. 29), nonché del giudice nazionale, anche in rapporto al diritto dell'Unione europea (S. 181).

Per quanto riguarda i diritti fondamentali, si segnalano le massime sulla tutela multilivello della persona (S. 69), la necessità del bilanciamento tra diritti, la tutela dell'affidamento (S. 203). Anche quest'anno sono state poi adottate pronunce in merito al diritto fondamentale all'abitazione (S. 147), e quelle relative alla famiglia e alle altre relazioni sociali, quali la convivenza *more uxorio* (S. 146) e le unioni civili (S. 66). Altre massime si occupano dei diritti della persona con disabilità (S. 42), nonché del generale diritto alla sessualità e alla affettività (S. 10). Nuova è invece la massima sulla lotta alla ludopatia (S. 54) e quelle che delineano i limiti della libera manifestazione di pensiero, in particolare del parlamentare, rispetto ai diritti altrui.

Infine, si segnalano le massime su un tema su cui la Corte è stata sollecitata numerose volte a intervenire negli ultimi anni, ossia il diritto alla vita, i trattamenti di sostegno vitale e l'aiuto al suicidio (S. 135).

Roma, marzo 2025

M. B.





## **PARTE PRIMA**

### **LE FONTI DEL DIRITTO**



## **Capitolo 1. Costituzione, leggi costituzionali e fonti primarie**

### **1. Caratteri generali**

#### **1.1. Fonti normative e forma di governo**

L'organizzazione della funzione normativa è strettamente connessa sia alle finalità permanenti dello Stato apparato e ai suoi rapporti con la società, sia al modo in cui è ripartito il potere di indirizzo politico tra i diversi organi costituzionali. L'assetto delle fonti del diritto costituisce, pertanto, una componente essenziale della forma di governo, che le permette di adeguarsi alle differenti dinamiche del sistema politico. Nondimeno, la flessibilità delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo, modellate sullo schema delle "norme a fattispecie aperta", non esclude l'operatività di principi normativi e di regole giuridiche indisponibili da parte della maggioranza, a garanzia della opzione costituzionale per la democrazia parlamentare e della tutela delle minoranze politiche. Pertanto, il Governo assume il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico, senza però che ciò giustifichi lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.), in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, secondo comma, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica. [S. 146/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

#### **1.2. L'interpretazione delle norme costituzionali**

La certezza del diritto, lungi dall'essere una mera aspirazione filosofica, costituisce un principio di rilievo costituzionale e deve orientare l'interpretazione delle previsioni della Carta fondamentale, quale parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo; essa, in concreto, si declina come esigenza di chiarezza e di univocità. (*Precedente: S. 110/2023 - mass. 45588*). [S. 146/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Per il criterio di interpretazione sistematica del testo costituzionale, la portata di una norma può essere circoscritta soltanto da altre norme dello stesso testo o da altre ancora ad esse parificate. (*Precedenti citati: sentenze n. 127 del 1977 e n. 2 del 1963*). [S. 123/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

#### **1.3. Le fonti primarie**

Nell'ordinamento interno l'individuazione delle fonti normative primarie – in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo – può essere disposta solo da fonti di livello costituzionale. (*Precedente: S. 361/2010*). [S. 198/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

#### **1.4. Le scelte del legislatore; la necessità della loro ragionevolezza**

Sebbene ogni enunciato normativo presenti margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti, di per sé, la sua illegittimità costituzionale (e non possa, ugualmente, ritenersi contrario all'art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale o il ricorso a concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche), il caso in cui il significato delle

espressioni utilizzate in una disposizione, nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici, rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta, si determina un contrasto con i requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa necessari alla tutela della libertà e della sicurezza dei cittadini. In tal caso, l'assoluta indeterminatezza dei contorni e i contenuti vaghi e imprecisi pongono il destinatario nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza, impedendo all'interprete di esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione normativa e minando l'obbligo imposto al legislatore di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impiegati. (*Precedenti: S. 25/2019 - mass. 41556; S. 34/1995 - mass. 21861; S. 185/1992 - mass. 18176; S. 96/1981 - mass. 9496; S. 177/1980 - mass. 11593*). [S. 110/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

Quando si è in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del c.d. test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi. (*Precedente: S. 20/2019 - mass. 42499*). [S. 14/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Il principio di ragionevolezza è leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata. In tal caso, il giudizio di ragionevolezza consiste in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la "causa" normativa che la deve assistere. (*Precedenti: S. 125/2022; S. 6/2019 - mass. 42180*). [S. 195/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

La proporzionalità del trattamento giuridico è uno degli aspetti essenziali della ragionevolezza, che va apprezzata tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita. (*Precedenti: S. 163/1993 - mass. 19540; S. 1130/1988 - mass. 12248*). [S. 186/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

La presunzione assoluta legislativa è immune da censure di legittimità costituzionale e resiste al vaglio di ragionevolezza solo quando vi sia solida rispondenza all'*id quod plerumque accidit*; quelle, in particolare, che limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di uguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati. (*Precedenti citati: sentenze n. 191 del 2020, n. 253 del 2019, n. 268 del 2016, n. 185 del 2015, n. 232 del 2013, n. 213 del 2013, n. 57 del 2013, n. 291 del 2010*,

n. 265 del 2010, n. 139 del 2010, n. 41 del 1999 e n. 139 del 1982). [S. 1/21. Pres. CORAGGIO; Red. CORAGGIO]

La giurisprudenza costituzionale ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di razionalità della legge svincolato da una normativa di raffronto, essendo sufficiente un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, per cui il principio di ragionevolezza è leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata. (*Precedenti citati: sentenze n. 86 del 2017, n. 87 del 2012, n. 245 del 2007, n. 416 del 2000 e n. 89 del 1996*). [S. 6/19. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

Il generale canone di ragionevolezza si configura come “principio di sistema”, chiamato a orientare le scelte del legislatore [nel caso di specie:] in materia previdenziale. (*Precedente citato: sentenza n. 250 del 2017*). [S. 20/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Dall'art. 3 Cost. si desume 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 leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la norma espressa dalla disposizione 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 87 del 2012, n. 245 del 2007, n. 434 del 2002, n. 416 del 2000, n. 89 del 1996 e n. 46 del 1993*). [S. 86/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

### **1.5. I criteri di risoluzione delle antinomie**

Qualora manchino elementi indicativi di una contraria volontà del legislatore deve ritenersi operante il criterio *lex generalis posterior non derogat priori speciali*. (*Precedenti: S. 2/2008; S. 41/1992*). [S. 163/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

Nonostante la generale accettazione sul piano operativo del principio di prevalenza della legge speciale sulla legge generale successiva (*lex specialis etiamsi prior derogat generali etiamsi posteriori*), la risoluzione dell'eventuale conflitto fra criterio di specialità e criterio cronologico non vede l'incondizionata prevalenza del primo, non avendo esso rango costituzionale, né valore assoluto come criterio di risoluzione delle antinomie. (*Precedente citato: sentenza n. 503 del 2000*). [S. 95/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

Nell'ipotesi di successione di una legge generale ad una legge speciale, non è vera in assoluto la massima che *lex posterior generalis non derogat priori speciali*: giacché i limiti del detto principio vanno di volta in volta sempre

verificati alla stregua dell'intenzione del legislatore. E non è escluso che in concreto l'interpretazione della *voluntas legis*, da cui dipende la soluzione del problema di successione di norme, evidenzia una latitudine della legge generale posteriore, tale da non tollerare eccezioni, neppure da parte di leggi speciali che restano, in tal modo, tacitamente abrogate. (*Precedenti citati: sentenze n. 274 del 1997, n. 41 del 1992, n. 345 del 1987 e n. 29 del 1976*). [S. 95/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

### 1.6. La delegificazione

L'elemento comune alle diverse forme di delegificazione possibili nel nostro ordinamento è costituito dal trasferimento della funzione normativa dalla sede legislativa ad altra sede. [S. 99/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

La giurisdizione del Giudice costituzionale è limitata alla cognizione della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, ai sensi dell'art. 134 Cost., e non si estende a norme di natura regolamentare, come i regolamenti di "delegificazione". Per questi ultimi, la garanzia costituzionale è normalmente da ricercare, a seconda dei casi, o nella questione di legittimità costituzionale sulla legge abilitante il Governo all'adozione del regolamento, ove il vizio sia ad essa riconducibile (per avere, in ipotesi, posto principi incostituzionali o per aver omesso di porre principi in materie che costituzionalmente li richiedono); o nel controllo di legittimità sul regolamento, nell'ambito dei poteri spettanti ai giudici ordinari o amministrativi, ove il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento stesso. (*Precedente citato: sentenza n. 427 del 2000*). [S. 254/16. Pres. GROSSI; Red. CRISCUOLO]

#### 1.6.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 123 Cost., l'art. 6 della legge reg. Puglia n. 32 del 2018, che prevede – nell'ambito della disciplina volta a regolare l'impatto olfattivo da attività antropiche – le modalità attraverso le quali è demandata alla Giunta regionale la possibilità di aggiornare l'Allegato tecnico della medesima legge regionale, all'interno del quale si rinviengono le indicazioni tecniche funzionali alla determinazione delle emissioni odorigene, alla stima previsionale dell'impatto olfattivo e alla determinazione dell'impatto olfattivo o dell'esposizione olfattiva. La norma regionale impugnata dal Governo, inglobando al suo interno l'Allegato tecnico, ha dato forza di legge alle relative disposizioni; certa dunque la forza di legge ascritta all'Allegato, la previsione in forza della quale se ne consente l'aggiornamento non può avere altro significato che quello dell'attribuzione alla Giunta regionale della potestà di innovare il dato legislativo, dando sostanza alla funzione tipicamente propria dei fenomeni di delegificazione, in violazione delle norme statutarie, rendendo dunque possibili modifiche allo stesso Allegato senza precisare le forme che dovrà assumere l'attività di delegificazione e dunque legittimando strumenti diversi da quello regolamentare. [S. 178/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 1, 3, 23, 42, 95 e 97 Cost. – dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, conv., con mod., nella legge n. 33 del 2015, nella parte in cui attribuisce alla Banca d'Italia il potere di disciplinare le modalità e i limiti del diritto al rimborso delle azioni in caso di recesso a seguito di trasformazione

della società. La norma censurata non attribuisce alla Banca d'Italia la facoltà di adottare una disciplina sostitutiva di quella già dettata dalla legge con effetto delegificante, e neppure riconduce all'entrata in vigore della fonte secondaria la contemporanea cessazione di efficacia di disposizioni legislative delegificate, perché è l'organo cui spetta ordinariamente l'esercizio della funzione legislativa che ha introdotto direttamente – e del tutto indipendentemente dall'entrata in vigore del provvedimento della Banca d'Italia – la regola che consente una limitazione del diritto al rimborso delle azioni. Ad analoga conclusione si giunge anche ove si ritenga che il giudice a quo abbia inteso censurare anche la violazione del principio di legalità sostanziale. Nella disciplina del rimborso delle azioni dei soci recedenti, alla Banca d'Italia non spetta alcuna valutazione politico-discrezionale sugli interessi in gioco, il cui bilanciamento – in particolare quello fra l'interesse dei soci che intendono recedere e quello della stabilità del sistema bancario – è già definitivamente operato dalla legge. Inoltre, il suo stesso potere di definire le modalità tecniche di limitazione del rimborso è fortemente circoscritto dai regolamenti europei (segnatamente dalle norme tecniche del regolamento delegato dell'UE n. 241/2014). (*Precedente citato: sentenza n. 130 del 2016*). [S. 99/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

### 1.7. La pubblicazione e la *vacatio legis*

Fine precipuo della pubblicazione – fase che si pone a valle del completamento di quella propriamente costitutiva dell'atto normativo – e della disciplina della *vacatio legis* è consentire la conoscibilità dell'atto, così da soddisfare una basilare esigenza di certezza del diritto. [S. 151/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

L'art. 73, terzo comma, Cost. disciplina il momento della entrata in vigore delle leggi, e più precisamente la *vacatio legis*, ponendo la regola del termine di quindici giorni dalla loro pubblicazione e ammettendo la possibilità di eccezioni, tenuto conto che il legislatore deve ritenersi autorizzato, nel suo potere discrezionale, a disporre diversamente da quel massimo. (*Precedenti: S. 71/1957 - mass. 391; O. 170/1983 - mass. 12789*). [S. 151/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

La pubblicazione degli atti normativi come momento prodromico alla produzione dei loro effetti obbligatori è funzionale a garantire il rispetto dell'art. 5 cod. pen., con la conseguenza che l'entrata in vigore delle leggi costituisce elemento essenziale ed imprescindibile per la loro efficacia che, per quanto si riferisce alla norma penale, non può mai essere anticipata rispetto al momento della vigenza. (*Precedenti: S. 74/1975 - mass. 7733; O. 170/1983 - mass. 12789*). [S. 151/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

La valenza della *vacatio legis* conseguente alla pubblicazione è riconducibile, nel combinato disposto degli artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 73, terzo comma, Cost., alla indispensabilità del requisito minimo di imputazione costituito dall'effettiva “possibilità di conoscere la legge penale”, essendo anch'esso necessario presupposto della “rimproverabilità” dell'agente. (*Precedente: S. 364/1988 - mass. 13799*). [S. 151/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Il momento cui deve essere riferito l'avvenuto perfezionamento del procedimento di approvazione del decreto legislativo coincide con l'emanazione

dello stesso, senza che possa assumere rilievo il successivo termine di pubblicazione. (*Precedenti*: S. 321/1983 - mass. 11634, S. 83/1974 - mass. 7133, S. 91/1962 - mass. 1618, S. 34/1960 - mass. 1048, S. 39/1959 - mass. 840). [S. 151/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

#### 1.7.1. *Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Siena, in composizione monocratica, in riferimento all'art. 73, terzo comma, Cost., – dell'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022, poi convertito, con modificazioni e con diverso titolo, nella legge n. 199 del 2022, che introduce l'art. 99-bis del d.lgs. n. 150 del 2022, secondo cui il termine di entrata in vigore di quest'ultimo è differito dal 1° novembre 2022 al 30 dicembre 2022. La scelta del legislatore di modulare la *vacatio legis* di un diverso atto normativo non è di per sé in contrasto con l'art. 73, terzo comma, Cost.; peraltro il termine è stato differito e non anticipato, e per un periodo ragionevolmente contenuto, ciò che potrebbe mirare a consentire una conoscenza più approfondita di una complessa disciplina normativa, quale quella contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2022, in materia di funzionamento degli uffici giudiziari). [S. 151/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

## 2. Legge

### 2.1. La riserva di legge (in ambito sanitario)

L'art. 32 Cost. pone una riserva di legge relativa, sicché la Costituzione non fa ricadere sul legislatore l'obbligo di introdurre una disciplina in tutto compiuta, ma ammette che questa sia variamente integrata da atti normativi secondari, così come consente all'amministrazione di adottare atti chiamati a specificare e concretizzare il complesso dei precetti normativi. Nei casi di riserve relative, pertanto, ciò che la legge è tenuta a fare, quando conferisca poteri amministrativi, è definire contenuti e modalità del loro esercizio, che delimitino la discrezionalità dell'amministrazione, la cui attività deve sempre trovare una, pur elastica, copertura legislativa. (*Precedenti*: S. 25/2023 - mass. 45343; S. 5/2021 - mass. 43193; S. 174/2017 - mass. 40336; S. 115/2011 - mass. 35551; S. 258/1994 - mass. 20856). [S. 171/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La particolare intensità della tutela che certamente l'art. 32 Cost. accorda al diritto alla salute – il trattamento sanitario potendo essere determinato e reso obbligatorio per legge al ricorrere di stringenti requisiti – non esclude che la legge, una volta individuata la misura sanitaria imposta, preveda un puntuale intervento dell'amministrazione nell'ambito di una discrezionalità da esercitarsi sulla base di valutazioni soggette al sindacato di attendibilità tecnico-scientifica esperibile dall'autorità giurisdizionale. (*Precedenti*: S. 25/2023 - mass. 45343; S. 15/2023 - mass. 45317; S. 14/2023 - mass. 45311). [S. 171/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

#### 2.1.1. *Casi concreti*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Padova in funzione di giudice del lavoro in riferimento all'art. 32 Cost., dell'art. 4, comma 5, del d.l. n. 44 del 2021, come conv. e sostituito, nella parte in cui attribuisce a una circolare del Ministero della salute l'onere di dettare la disciplina delle indicazioni e dei termini per la vaccinazione cui devono sottoporsi gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse



sanitario, sia in generale sia in caso di intervenuta guarigione dal virus SARS-CoV-2. L'obbligo di sottoporsi alla vaccinazione è imposto dalla legge, in attuazione di un non irragionevole bilanciamento tra le due confliggenti dimensioni, individuale e collettiva, della salute, così come è ancora la legge a individuare quando gli operatori sanitari sono esenti dall'obbligo vaccinale e a prescrivere la procedura da seguire per accertarne l'adempimento. È sempre la fonte primaria, infine, a determinare le conseguenze derivanti dall'inadempimento di detto obbligo, consistenti nella sospensione dall'attività lavorativa e dalla retribuzione, misure che la Corte costituzionale ha ritenuto strettamente funzionali a perseguire la finalità di riduzione della circolazione del virus. È nella sede legislativa, pertanto, che risiede interamente la disciplina concernente l'obbligo vaccinale. Né rileva, nel contesto delineato, definire la natura giuridica dell'atto dell'amministrazione – del quale la circolare costituisce, com'è noto, mero contenitore – se di natura normativa o meramente amministrativa, giacché è dirimente considerare che, nella descritta cornice di rango primario, al Ministero della salute non era demandato l'esercizio di discrezionalità amministrativa – che implica valutazione, ponderazione e bilanciamento di interessi comunque coinvolti nel procedimento – ma una mera valutazione di ordine tecnico da condurre alla stregua del dato scientifico e della sua rapida evoluzione. L'eventuale scorretto esercizio del potere attribuito all'amministrazione, laddove si ritenesse non attendibile la valutazione tecnico-scientifica che ne è necessariamente alla base, non si riverbera in un vizio della norma di legge, ma determina, semmai, l'illegittimità della circolare amministrativa, che potrà essere conosciuta dai giudici comuni, cui pure ne è rimessa [S. 171/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

## 2.2. Il procedimento legislativo

L'esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost. – che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione – si pone in tendenziale coerenza, ma per diversi profili, con la giurisprudenza costituzionale sull'uso improprio e strumentale del decreto-legge, già indirizzata a evitare deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e in fondo dalla stessa centralità, in questo riconosciuta, alla legge ordinaria. (*Precedenti*: S. 8/2022 - *mass.* 44472; S. 128/2008 - *mass.* 32359; S. 171/2007 - *mass.* 31329; S. 29/1995 - *mass.* 21561). [S. 245/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Il procedimento legislativo implica un preventivo confronto dialettico tra tutte le forze politiche, incluse quelle di minoranza, e, sia pure indirettamente, con la pubblica opinione, consentendo, così, alle une e all'altra [in materia penale] un apporto critico alle scelte di criminalizzazione adottate dalla maggioranza. Ciò vale anche e specificamente per le norme penali introdotte mediante decreto-legge. (*Precedenti*: S. 230/2012; S. 487/1989). [S. 8/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

L'autonomia costituzionale riconosciuta alle Camere, in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost., si esplica non solo mediante l'adozione del proprio Regolamento, ma altresì mediante l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni regolamentari. In forza del principio di autonomia delle Camere, l'estensione del potere presidenziale di controllo sull'ammissibilità dei progetti di legge e le

concrete modalità del suo esercizio possono essere oggetto di valutazione ad opera della Corte costituzionale solo in presenza di manifesta menomazione delle attribuzioni costituzionali del parlamentare. (*Precedenti citati: sentenze n. 120 del 2014, n. 78 del 1984 e n. 129 del 1981; ordinanze n. 86 del 2020, n. 17 del 2019 e n. 149 del 2016*). [O. 188/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

A ciascuna Camera è riconosciuta e riservata la potestà di disciplinare, tramite il proprio regolamento, il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione; entro questi limiti, infatti, le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo ineriscono alle funzioni primarie delle Camere e rientrano, per ciò stesso, nella sfera di autonomia che a queste compete. (*Precedenti citati: sentenze n. 120 del 2014 e n. 78 del 1984; ordinanza n. 149 del 2016*). [O. 186/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Se è vero che, in particolari circostanze, condizione di legittimità costituzionale dell'atto avente forza di legge è che esso non sia contagiato da vizi propri del procedimento amministrativo che lo precede, ciò non equivale a dire che l'omissione di tale procedimento sia di per sé un vizio della legge, se non quando il procedimento preliminare è imposto direttamente o indirettamente dalla Costituzione. (*Precedenti citati: sentenze n. 134 del 2020, n. 66 del 2018, n. 2 del 2018, n. 241 del 2008 e n. 311 del 1999*). [S. 168/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

Le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio. Tale inevitabile bilanciamento si è tradotto sia in revisioni dei regolamenti parlamentari (che hanno previsto, fra l'altro, il voto palese, il contingentamento dei tempi, l'istituzione della sessione di bilancio), sia nell'utilizzazione di strumenti esistenti, con indubbe deformazioni e dilatazioni rispetto alle prassi applicative iniziali, con aspetti non privi di criticità, ma avvalendosi della naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni politiche. Le nuove prassi che ne sono sorte costituiscono un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità e delle quali fanno parte, proprio per le leggi di natura finanziaria, altre forme di interlocuzione, come il coinvolgimento della Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo può porre la fiducia. (*Precedente citato: ordinanza n. 17 del 2019*). [O. 60/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

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. (*Precedenti*

*citati: sentenze n. 112 del 2010, n. 100 del 2010 e n. 249 del 2009).* [S. 237/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

*V. anche Volume 1, Capitolo 17.*

### **2.3. Il preambolo**

Il preambolo delle leggi assume rilievo come fattore che consente di chiarire le finalità e/o lo scopo, delle disposizioni che vengono in esame. (*Precedenti citati: sentenze n. 247 del 2019, n. 233 del 2019, n. 137 del 2018, n. 127 del 2018 e n. 157 del 2017).* [S. 141/20. Pres. CARTABIA; Red. CORAGGIO]

### **2.4. L'autoqualificazione di una norma come principio fondamentale**

L'autoqualificazione di una disposizione non ha carattere precettivo e vincolante al punto da porsi quale presupposto indiscusso per la valutazione della legittimità costituzionale della norma cui essa si riferisce; la natura della stessa va, infatti, comunque verificata con riguardo all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità che ne costituiscono l'effettiva sostanza. (*Precedenti citati: sentenze n. 164 del 2019, n. 246 del 2018 e n. 94 del 2018).* [S. 78/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

L'autoqualificazione operata dal legislatore di una norma come principio fondamentale è priva di carattere precettivo e non determina alcun effetto vincolante, perché è l'esame analitico del contenuto normativo, dell'oggetto e dello scopo della singola disposizione che ne delinea il significato precettivo. [S. 94/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

### **2.5. Leggi costituzionalmente necessarie**

Va esclusa l'abrogazione mediante *referendum* di leggi costituzionalmente necessarie, la cui mancanza creerebbe un grave *vulnus* nell'assetto costituzionale dei poteri dello Stato, e di quelle a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non può venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa o di altre leggi costituzionali. (*Precedenti: S. 45/2005 - mass. 29123; S. 35/1997; S. 27/1987 - mass. 4039; S. 26/1981 - mass. 14932; S. 25/1981 - mass. 9398; S. 16/1978 - mass. 14196).* [S. 57/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

Le leggi costituzionalmente necessarie sono quelle dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, che, una volta venute ad esistenza, possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento. All'interno di questa categoria di norme legislative che non possono essere oggetto di richieste referendarie, debbono essere enucleate due distinte ipotesi: innanzitutto le leggi ordinarie che contengono l'unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest'ultima; in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del *referendum* priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione, o la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione. La natura di legge

costituzionalmente necessaria può anche essere determinata dal fatto che una certa disciplina coinvolga una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa, e per l'altro, che il vincolo costituzionale può anche riferirsi solo a parti della normativa oggetto del quesito referendario o anche al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista. (*Precedenti*: S. 45/2005 - *mass.* 29123; S. 49/2000 - *mass.* 25158; S. 27/1987 - *mass.* 4039; S. 26/1981 - *mass.* 14932; S. 25/1981 - *mass.* 9398; S. 16/1978 - *mass.* 14196). [S. 50/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

L'esistenza di valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, va tutelata escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75, secondo comma, Cost. Una delle categorie allora individuate consiste nei *referendum* aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali). (*Precedente*: S. 16/1978 - *mass.* 14196). [S. 50/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

## 2.6. Leggi rinforzate

La natura delle leggi rinforzate di attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost., esclude che debbano farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici e che possono quindi essere specificati da altre fonti. (*Precedente citato*: sentenza n. 88 del 2014). [S. 235/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

### 2.6.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 5, comma 1, lett. g), della legge cost. n. 1 del 2012 – l'art. 3, comma 1, lett. a), della legge n. 164 del 2016. A differenza del previgente art. 11 della legge n. 243 del 2012, la disposizione impugnata dalle Province autonome e dalle Regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Lombardia e Liguria demanda a una futura legge ordinaria non già (soltanto) gli aspetti tecnici, ma l'intera disciplina delle modalità attraverso le quali lo Stato concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, ed è altresì priva di qualunque indicazione normativa sostanziale o procedurale capace di orientare e vincolare la futura legge dello Stato. Risulta in tal modo elusa la riserva di legge rinforzata disposta dall'art. 81, sesto comma, Cost. e specificata nel suo oggetto dal menzionato art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, poiché la fonte normativa della disciplina delle modalità del concorso statale viene degradata dal rango della legge rinforzata a quello della legge ordinaria, non valendo in contrario la generica clausola di rispetto dei principi stabiliti dalla legge n. 243 del 2012, cui la futura legge ordinaria sarebbe vincolata. (*Precedente citato*: sentenza n. 88 del 2014). [S. 235/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

## 2.7. Leggi retroattive e di interpretazione autentica

È possibile adottare una norma interpretativa anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, purché la scelta “imposta” dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario. (*Precedenti*: S. 133/2020 - *mass.*

42559; S. 227/2014 - mass. 38119; S. 271/2011 - mass. 35865; S. 209/2010 - mass. 34739; S. 170/2008 - mass. 32491). [S. 184/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Alla Corte costituzionale non è demandato un giudizio di fondatezza circa le divergenti interpretazioni emerse prima dell'intervento legislativo chiarificatore, che ad una di esse accorda la preferenza. Le compete, invece, verificare che la disposizione abbia natura interpretativa sul piano sostanziale, accertando che il suo fine sia quello di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. (*Precedenti*: S. 77/2024; S. 4/2024 - mass. 45903; S. 70/20204 - mass. 3257; S. 108/2019 - mass. 42263; S. 15/2018 - mass. 39782; S. 73/2017 - mass. 39503; S. 127/2015 - mass. 38452). [S. 184/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Anche le norme di interpretazione autentica sono sottoposte a un vaglio di non irragionevolezza (e di non sproporzione). Se è vero, infatti, che la natura interpretativa si fonda sul presupposto che il significato accolto dal legislatore già rientri nel perimetro testuale della disposizione interpretata, nondimeno non può tacersi che l'intervento interpretativo del legislatore - che vincola il giudice - potrebbe frustrare interessi meritevoli di tutela, specie ove il legislatore accogliesse un'interpretazione della disposizione non sostenuta dalla maggioranza della giurisprudenza. (*Precedenti*: S. 55/2024 - mass. 46058; S. 104/2022 - mass. 44723; S. 132/2016 - mass. 38900; S. 402/1993 - mass. 19971). [S. 184/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

L'efficacia *ex tunc* delle norme di interpretazione autentica induce a ritenere che esse debbano essere sottoposte a un vaglio di non irragionevolezza, a tutela, in particolare, degli eventuali affidamenti ingenerati da una diversa, precedente interpretazione della medesima disposizione. (*Precedenti*: S. 77/2024; S. 73/2017 - mass. 39503). [S. 184/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

È ben possibile che una norma di interpretazione autentica incida su una precedente regola di giudizio, formulata dalla giurisprudenza a favore della nullità, per sostenere, viceversa, la validità degli atti. Ciò non determina la reviviscenza di clausole nulle, bensì elimina in radice la precedente valutazione di nullità. E questo vale specie in presenza di una norma di interpretazione autentica che incide su rapporti fra soggetti privati, rispetto ai quali non può presumersi alcun intento del legislatore di favorire una delle parti nei giudizi pendenti. (*Precedenti*: S. 4/2024 - mass. 45903; S. 145/2022 - mass. 44840; S. 12/2018 - mass. 39755; S. 402/1993 - mass. 19971). [S. 184/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge, requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già appartenenti a quelli riconducibili alla previsione interpretata. (*Precedenti*: S. 4/2024 - mass. 45903; S. 73/2017 - mass. 39503; S. 132/2016 - mass. 38900; S. 314/2013 - mass. 37567). [S. 70/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

La retroattività di una legge deve sempre 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, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. (*Precedenti*: S. 104/2022 - mass. 44724; S. 70/2020 - mass. 43257; S. 174/2019 - mass. 42433; S. 108/2019 - mass. 42261). [S. 70/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Anche una norma innovativa può avere carattere retroattivo in quanto, nonostante il divieto di retroattività della legge costituisca fondamentale valore di civiltà giuridica dell'ordinamento, esso, in forza dell'art. 25 Cost., riceve tutela privilegiata esclusivamente in materia penale. (*Precedenti*: S. 4/2024 - mass. 45974; S. 73/2017 - mass. 39503; S. 132/2016 - mass. 38900; S. 170/2013 - mass. 42263; S. 264/2012; S. 78/2012). [S. 70/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Costante giurisprudenza costituzionale, convergente con quella elaborata dalla Corte EDU, richiede di valutare, in ordine all'uso distorto del potere legislativo, la condizione che lo Stato o l'amministrazione pubblica siano parti di un processo già radicato, il cui esito possa essere influenzato da norme retroattive. (*Precedenti*: S. 4/2024 - mass. 45974; S. 174/2019 - mass. 42433; S. 145/2022 - mass. 44840; S. 260/2015 - mass. 38662; S. 303/2011 - mass. 35926). [S. 70/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

La disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge. Diversamente, nel caso in cui la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva. (*Precedenti*: S. 104/2022 - mass. 44724; S. 61/2022 - mass. 44609; S. 133/2020 - mass. 42559; S. 167/2018 - mass. 40114; S. 15/2018 - mass. 39782; S. 209/2010 - mass. 34739; S. 525/2000 - mass. 25917; S. 155/1990 - mass. 15328 - 15333 - 15364). [S. 4/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva la Corte costituzionale è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale, ma anche in altri settori dell'ordinamento. (*Precedenti*: S. 145/2022 - mass. 44840; S. 174/2019 - mass. 42433; S. 73/2017 - mass. 39503; S. 260/2015 - mass. 38662; S. 170/2013 - mass. 42263). [S. 4/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Qualora l'intervento legislativo retroattivo condizioni giudizi ancora in corso, il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente. In argomento, sono sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa elementi (quali il fatto che lo Stato o l'amministrazione siano parti di un processo già radicato, che l'intervento legislativo si collochi a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica, che vi sia una erronea

autoqualificazione della disposizione censurata come norma di interpretazione autentica) che siano riferibili, principalmente, al metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore, secondo una verifica di legittimità costituzionale che – in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure sintomatiche – assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo. (*Precedenti: S. 145/2022 - mass. 44840; S. 12/2018 - mass. 39752*). [S. 4/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Sussiste una stretta sinergia tra i principi costituzionali, relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quelli concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale, la parità delle parti in giudizio e i principi convenzionali, anche alla luce della funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea. Ciò impedisce al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio. (*Precedente: S. 210/2021 - mass. 44268; S. 46/2021 - mass. 43714; S. 12/2018 - mass. 39752; S. 191/2014 - mass. 38062; S. 348/2007*). [S. 4/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Solo imperative ragioni di interesse generale (quali quelle volti a evitare indebiti vantaggi derivanti da difetti tecnici o lacune della legislazione, o l'assicurazione della pace e della sicurezza giuridica in una serie di più ampi conflitti) possono consentire, anche in base alla lettura della Corte EDU, un'interferenza del legislatore su giudizi in corso, mentre non possono rientrarvi considerazioni finanziarie volte al contenimento della spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali. Simili ragioni giustificatrici vanno trattate, comunque, con il massimo grado di circospezione possibile, in aderenza ai principi dello stato di diritto e del giusto processo. (*Precedenti: S. 174/2019 - mass. 42433; S. 108/2019 - mass. 42263; S. 170/2013*). [S. 4/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Le leggi retroattive o di interpretazione autentica che intervengono in pendenza di giudizi di cui lo Stato è parte, in modo tale da influenzarne l'esito, comportano un'ingerenza nella garanzia del diritto a un processo equo e violano un principio dello stato di diritto garantito dall'art. 6 CEDU. [S. 145/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

I limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, al di fuori della materia penale, vanno individuati nei principi della ragionevolezza, della tutela del legittimo affidamento, della coerenza e certezza dell'ordinamento e del rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla funzione giudiziaria. (*Precedenti: S. 210/2021 - mass. 44268; S. 78/2012 - mass. 36198; S. 209/2010 - mass. 34739*). [S. 145/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

Lo scrutinio di ragionevolezza si fa ancor più rigoroso quando si incentra sul principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento. Pertanto, quando l'autoqualificazione della disposizione censurata quale norma di interpretazione autentica si rivela erronea, ciò costituisce sintomo di un uso improprio della funzione legislativa, e quindi

di un intrinseco difetto di ragionevolezza quanto alla retroattività del *novum* da essa introdotto. (*Precedenti: S. 133/2020 - mass. 42559; S. 174/2019 - mass. 42433; S. 73/2017 - mass. 39503; S. 260/2015 - mass. 38662; S. 170/2013 - mass. 42263*). [S. 145/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

L'efficacia retroattiva della legge deve trovare adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale, così come chiarito dalla Corte EDU in plurime occasioni. (*Precedenti: S. 156/2014 - mass. 37986; S. 78/2012 - mass. 36198*). [S. 145/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

In uno scrutinio stretto di costituzionalità, che si impone a fronte di norme che dispongono per il passato, occorre riscontrare non la mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, per verificare se le giustificazioni poste alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo, prevalgano rispetto ai valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi da tale efficacia a ritroso. Tali valori sono individuati nel legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria, nel principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, nel giusto processo e nelle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. (*Precedenti: S. 104/2022 - mass. 44724, S. 61/2022 - mass. 44609; S. 133/2020 - mass. 42559; S. 108/2019 - mass. 42262; S. 173/2016 - mass. 38978*). [S. 145/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

La retroattività di una norma deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrastare con altri valori e interessi costituzionalmente protetti. (*Precedente: S. 39/2021*). [S. 66/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

Quando una norma "impone" una scelta che non è ascrivibile in alcun modo alle possibili varianti di senso delle norme che regolano una determinata fattispecie, essa assume senz'altro il carattere di norma dalla natura innovativa. [S. 66/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

L'erroneità dell'auto-qualificazione come norma interpretativa non è risolutiva ai fini dell'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale. Piuttosto, tale erroneità può costituire un indice, sia pur non dirimente, dell'irragionevolezza della disposizione censurata. (*Precedenti: S. 73/2017 - mass. 39503; S. 103/2013 - mass. 37093; S. 41/2011 - mass. 35327; S. 15/1995 - mass. 21816*). [S. 61/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

Il ricorso fittizio all'interpretazione autentica si rivela sintomatico di un uso improprio della funzione legislativa, e, pertanto, orienta verso un sindacato rigoroso sulla norma, in ragione della sua retroattività; nella prospettiva di uno stretto scrutinio di ragionevolezza, si tratta, dunque, di riscontrare non la mera assenza di scelte normative manifestamente arbitrarie, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo, e di valutare, altresì, se le motivazioni alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo siano di tale rilievo da prevalere rispetto alle esigenze legate alla tutela del legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria e al principio di certezza



e stabilità dei rapporti giuridici. (*Precedenti*: S. 133/2020 - mass. 42559; S. 108/2019 - mass. 42263). [S. 61/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

Una disposizione innovativa con effetti retroattivi, ancorché qualificata di interpretazione autentica, non è, di per sé e in quanto tale, costituzionalmente illegittima. Vale, in tal caso, il principio per cui, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 25 Cost. in materia penale, il legislatore può approvare leggi con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale. (*Precedente*: S. 170/2013 - mass. 35330). [S. 61/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

Il generale principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire e, di norma, non ha effetto retroattivo (art. 11, primo comma, disp. prel. cod. civ.), trova applicazione anche alle leggi regionali, poiché non può assumere per il legislatore regionale altro e diverso significato da quello che esso ha per il legislatore statale (*Precedente citato*: sentenza n. 376 del 2004). [S. 133/20. Pres. CARTABIA; Red. AMOROSO]

In generale, la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge. Si crea così un rapporto duale tra le disposizioni, tale che il sopravvenire della norma interpretativa non fa venir meno, né sostituisce, la disposizione interpretata, ma l'una e l'altra si saldano dando luogo ad un precetto normativo unitario (*Precedente citato*: sentenza n. 397 del 1994). [S. 133/20. Pres. CARTABIA; Red. AMOROSO]

La funzione legislativa (art. 70 Cost.) può esprimersi, ad opera del legislatore statale o regionale, anche con disposizioni interpretative, selezionando un significato normativo di una precedente disposizione, quella interpretata, la quale sia originariamente connotata da un certo tasso di polisemia e quindi sia potenzialmente suscettibile di esprimere più significati secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge. La norma che risulta dalla saldatura della disposizione interpretativa con quella interpretata ha quel contenuto fin dall'origine e in questo senso può dirsi retroattiva. Il legislatore può infatti adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni, anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali, purché la scelta "imposta" dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario. (*Precedenti citati*: sentenze n. 167 del 2018, n. 15 del 2018, n. 525 del 2000 e n. 118 del 1957). [S. 133/20. Pres. CARTABIA; Red. AMOROSO]

La circostanza che una disposizione, a dispetto della propria auto-qualificazione, non abbia in realtà natura interpretativa può essere sintomo dell'uso improprio della funzione legislativa di interpretazione autentica, ma non la rende per ciò solo costituzionalmente illegittima, bensì incide sull'ampiezza del sindacato che la Corte costituzionale deve effettuare sulla norma in ragione della sua retroattività; in particolare, la erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della sua irragionevolezza quanto alla retroattività del *novum* introdotto nel contesto del bilanciamento di valori sotteso

al giudizio di costituzionalità che abbia ad oggetto norme retroattive. (*Precedenti citati: sentenze n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017*). [S. 133/20. Pres. CARTABIA; Red. AMOROSO]

Il divieto di retroattività della legge si erge a fondamentale valore di civiltà giuridica, soprattutto nella materia penale (art. 25 Cost). In altri ambiti dell'ordinamento il legislatore è libero di emanare disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. I limiti posti alle leggi con efficacia retroattiva si correlano così alla salvaguardia dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. (*Precedenti citati: sentenze n. 73 del 2017, n. 127 del 2015, n. 170 del 2013 e n. 1 del 2011*). [S. 174/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Attribuire, per via normativa, a determinati fatti o situazioni, anche antecedentemente verificatisi, rilievo immediato (per il soggetto cui si riferiscono) di requisito negativo o di condizione ostativa, rispetto all'accesso a cariche elettive o al conseguimento di titoli abilitativi, non attiene al piano diacronico della retroattività (in senso proprio) degli effetti, ma a quello fisiologico della applicazione *ratione temporis* della norma stessa. (*Precedenti citati: sentenze n. 80 del 2019 e n. 236 del 2015*). [S. 173/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

Pur essendo possibile l'assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale, tra disposizioni di interpretazione autentica – retroattive, salva diversa volontà esplicitata dal legislatore stesso – e disposizioni innovative con efficacia retroattiva, non deve tuttavia trascurarsi che, in relazione a leggi che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pur non dirimente, dell'irragionevolezza della disciplina censurata. In direzione opposta, la natura realmente interpretativa della disciplina in esame può non risultare indifferente ai fini dell'esito del controllo di legittimità costituzionale, laddove sia censurata l'irragionevolezza della sua retroattività. Tale natura è rilevante, in particolare, quando il principio costituzionale asseritamente leso dall'intervento legislativo sia quello dell'affidamento dei consociati nella certezza e nella stabilità di un'attribuzione disposta in via legislativa. Infatti, se l'interpretazione imposta dal legislatore consiste effettivamente nell'assegnare alle disposizioni interpretate un significato normativo in esse già realmente contenuto, cioè riconoscibile come una delle loro possibili e originarie varianti di senso, questo può deporre, sia per la non irragionevolezza dell'intervento in questione, sia nella direzione della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari. (*Precedenti citati: sentenze n. 73 del 2017, n. 103 del 2013, n. 41 del 2011 e n. 170 del 2008*). [S. 108/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

Le norme di carattere interpretativo chiariscono il senso di norme preesistenti ovvero escludono o enucleano uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente

ricongiungibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. (*Precedenti citati: sentenze n. 132 del 2016, n. 127 del 2015, n. 314 del 2013, n. 15 del 2012 e n. 311 del 1995*). [S. 15/18. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

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 può quindi 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 314 del 2013, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 170 del 2008*). [S. 73/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

Al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive, sia innovative che di interpretazione autentica, purché tale scelta normativa sia giustificata sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. Tra tali valori – costituenti limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi – sono ricompresi il 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; e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. (*Precedenti citati: sentenze n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010*). [S. 73/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

In linea di principio, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale vi è sostanziale indifferenza tra norme di interpretazione autentica - retroattive, salva una diversa volontà del legislatore - e norme innovative con efficacia retroattiva, in quanto ciò che assume rilievo è la loro compatibilità 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. Nondimeno, la palese erroneità dell'autoqualificazione come norma di interpretazione autentica può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata; mentre, 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 156 del 2014, n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010*). [S. 73/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

Al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., le leggi possono retroagire, rispettando una serie di limiti che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza,

la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. (*Precedenti citati: sentenze n. 236 del 2015 e n. 156 del 2007*). [S. 276/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### 2.7.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, nonché del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., l'art. 36, commi 1 e 2, della legge n. 449 del 1997, che, nel fornire un'interpretazione autentica dell'art. 8, comma 12, della legge n. 537 del 1993, ha attribuito un effetto retroattivo alla deliberazione del CIPE del 25 febbraio 1994 sui prezzi delle specialità medicinali, esclusi i medicinali da banco, dettando parametri irragionevolmente difforni da quelli disposti per il futuro e “sterilizzando” gli effetti della sentenza del Consiglio di Stato n. 118 del 1997, che aveva annullato tale deliberazione e posto le basi per future azioni di risarcimento. La disposizione censurata dallo stesso Consiglio di Stato integra un uso palesemente improprio della funzione legislativa, perché, in assenza di ragioni imperative di interesse generale, introduce una norma a efficacia retroattiva, incidendo su giudizi di cui era parte la stessa amministrazione pubblica, al precipuo fine di vanificarne o, comunque, condizionarne l'esito, anche con riferimento ai collegati profili risarcitori. (*Precedenti: S. 4/2024 - mass. 45974; S. 145/2022 - mass. 44840; S. 174/2019 - mass. 42433; S. 12/2018 - mass. 39752*). [S. 77/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

## 2.8. Legge penale (rinvio)

*V. Volume 8, Capitolo I.*

## 2.9. Legge-provvedimento

Ricorre la natura di legge provvedimento quando le disposizioni hanno contenuto puntuale e concreto e incidono su un singolo rapporto giuridico. (*Precedenti: S. 186/2022 - mass. 45048; S. 89/2022; S. 49/2021 - mass. 43676; S. 168/2020 - mass. 42602; S. 181/2019 - mass. 42797*). [O. 30/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Ricorre la fattispecie della “legge-provvedimento” o “norma-provvedimento” se, con previsione dal contenuto puntuale e concreto, una legge o una sua disposizione incidono su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica, attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa. (*Precedenti: S. 181/2019 - mass. 42797; S. 24/2018 - mass. 39814; S. 231/2014 - mass. 38123; S. 114/2017 - mass. 40445*). [S. 186/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

Le disposizioni legislative configurabili quali “legge-provvedimento” non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa. La loro legittimità costituzionale deve quindi essere valutata in relazione al loro specifico contenuto e devono risultare i criteri che

ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione. Lo scrutinio deve essere, d'altro canto, tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentoale della disposizione. Il sindacato di legittimità costituzionale non si arresta infatti alla valutazione del proposito del legislatore cioè alla verifica di una "ragion sufficiente", che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento, ma si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell'ottenimento di quello scopo. Il primo è teso a verificare la conformità del mezzo al fine, mentre il secondo è volto a saggiare la ragionevole proporzione tra lo strumento prescelto e le esigenze da soddisfare, in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionalmente protetti. (*Precedenti*: S. 49/2021 - mass. 43676; S. 116/2020 - mass. 43333; S. 181/2019 - mass. 42797; S. 182/2017 - mass. 41812; S. 275/2013 - mass. 37459; S. 154/2013 - mass. 37169; S. 85/2013; S. 20/2012; S. 137/2009 - mass. 33381; S. 241/2008 - mass. 32654; S. 267/2007 - mass. 31529). [S. 186/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

La norma-provvedimento, poiché reca i contenuti tipici dell'atto amministrativo, rende necessario che siano intellegibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza. Pertanto – sebbene non esista, in via generale, un obbligo costituzionale di motivare la legge – la possibilità di desumere, anche dai lavori preparatori, la *ratio legis*, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentoale, può proficuamente contribuire a porne in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale. (*Precedente*: S. 168/2020 - mass. 42602). [S. 186/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

Le disposizioni legislative dal contenuto particolare e dall'ambito soggettivo limitato, ascrivibili alla categoria delle leggi-provvedimento, non sono di per sé incompatibili con l'assetto costituzionale. Tuttavia, in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa. La loro legittimità costituzionale deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione, attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela e della *ratio* della norma desumibili dalla stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici. (*Precedenti citati*: sentenze n. 168 del 2020, n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275 del 2013, n. 154 del 2013, n. 85 del 2013, n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 288 del 2008, n. 429 del 2002 e n. 2 del 1997). [S. 49/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

Laddove le questioni di legittimità costituzionale muovano dall'assunto per il quale le norme censurate abbiano carattere provvedimentoale, in quanto contengono previsioni di contenuto particolare e concreto che incidono su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa, ne segue la necessità di uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo, poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale

deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati. (*Precedenti citati: sentenze n. 182 del 2017, n. 114 del 2017 e n. 64 del 2014*). [S. 168/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

La violazione dei principi che presiedono all'attività amministrativa non può essere integralmente invocata anche in caso di leggi-provvedimento, conducendo ad un sindacato equipollente, nei criteri e nei modi, a quello al quale è soggetto l'esercizio della discrezionalità amministrativa. Quando la legge si sostituisce all'atto provvedimentale, infatti, non ne mutua con ciò anche i tratti costitutivi, con riferimento, in particolare, alla verifica sulla eventuale motivazione che accompagni l'intervento legislativo. Benché, in linea di principio, il legislatore non abbia l'obbligo di motivare le proprie scelte, ugualmente ciò non gli è affatto precluso, ed anzi, specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porne in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale. Tuttavia, lo scrutinio di costituzionalità non può limitarsi a verificare la validità o la congruità delle motivazioni, ovvero del corredo lessicale con cui si esprime la ragione della scelta, ma deve piuttosto accertare se la norma esprima interessi affidati alla discrezionalità legislativa, e regolati in forma compatibile con la Costituzione. Con penetrazione assai più incisiva di quella limitata al percorso motivazionale esplicito, la Corte costituzionale è tenuta a individuare la causa ultima della norma, del tutto avulsa dai "motivi", storicamente contingenti e, eventualmente, ulteriore rispetto alla formula verbale con cui il legislatore storico cerca di esprimerla. Ne segue che il sindacato di costituzionalità sulla norma provvedimentale diviene davvero effettivo solo se attinge alla razionalità oggettiva della disposizione censurata, per come essa vive nell'ordinamento e per gli effetti che vi produce. È perciò necessario accertare in maniera stringente se siano identificabili interessi in grado di giustificare la legge, desumibili anche in via interpretativa, perché devono risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate, nonché le relative modalità di attuazione attraverso l'individuazione degli interessi oggetto di tutela. (*Precedenti citati: sentenze n. 182 del 2017, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 379 del 2004, n. 10 del 2000, n. 89 del 1996 e n. 14 del 1964*). [S. 168/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

Le leggi di sanatoria, intese a fornire "copertura legislativa" a precedenti atti amministrativi, non sono costituzionalmente precluse in via di principio; tuttavia, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso. (*Precedenti citati: sentenza n. 14 del 1999*). [S. 116/20. Pres. CARTABIA; Red. CORAGGIO]

La fattispecie della legge (o norma)-provvedimento ricorre quando, con una previsione di contenuto particolare e concreto, una legge o una sua singola disposizione incidono su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica. La natura di "norma-provvedimento", da sola, non incide sulla legittimità della disposizione e la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento – le quali non sono incompatibili in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione – deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. (*Precedenti citati: sentenze n. 24 del 2018, n. 231 del 2014, n. 275 del 2013, n. 154 del 2013, n. 85*

del 2013, n. 270 del 2010 e n. 288 del 2008). [S. 181/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

Non può ritenersi preclusa alla legge, anche regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa, pur dovendo soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità. (*Precedenti citati: sentenze n. 114 del 2017, n. 231 del 2014 e n. 85 del 2013*). [S. 66/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Le leggi regionali di variazione delle circoscrizioni comunali sono leggi-provvedimento caratterizzate da un aggravamento procedurale imposto dall'art. 133, secondo comma, Cost.; esse non sono paragonabili a una mera legge di approvazione di un atto amministrativo, perché non ratificano l'esito del referendum consultivo, ma esprimono una scelta politica del Consiglio regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 171 del 2014, n. 214 del 2010, n. 36 del 2011, n. 94 del 2000, n. 47 del 2003 e n. 204 del 1981*). [S. 2/18. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Le leggi-provvedimento sono compatibili con l'assetto dei poteri riconosciuto dalla Costituzione pur se adottate dalle Regioni, ma 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 114 del 2017, n. 275 del 2013, n. 20 del 2012, n. 289 del 2010, n. 270 del 2010, n. 44 del 2010, n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008*). [S. 173/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

La legge provvedimento è compatibile 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; tuttavia, le leggi-provvedimento devono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. (*Precedenti citati: sentenze n. 64 del 2014, n. 275 del 2013, n. 85 del 2013, n. 20 del 2012, n. 429 del 2002, n. 2 del 1997 e n. 143 del 1989*). [S. 114/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

*V. anche Volume 1, Capitolo 5, par. 2.3.*

#### *2.9.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., l'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, che prevede l'erogazione di un contributo di quattro milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 al Teatro Eliseo di Roma, per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantire la continuità delle sue attività in occasione del centenario della sua fondazione. La norma censurata dal Consiglio di Stato, che attribuisce una sovvenzione straordinaria al Teatro Eliseo - c.d. "extra-FUS" -, si può senz'altro definire "legge-provvedimento" o "norma-provvedimento", in quanto oggetto di sindacato è una "norma singolare" e dal carattere propriamente personale, che rinuncia alla sua naturale attitudine alla generalità. Se la scelta di elargire un contributo finanziario straordinario, una tantum, a un teatro, come l'Eliseo, che ha una lunga tradizione nel panorama culturale della città di Roma, non è di per

sé motivo di contrasto con l'art. 3 Cost., tuttavia il mezzo approntato per raggiungere il fine si rivela, per un verso, incongruo e, per altro verso, sproporzionato. Il beneficio in esame, infatti, non è legato alla realizzazione di programmi o eventi, né è accompagnato da indicazioni o vincoli di utilizzo dei fondi, trattandosi di risorse che il Teatro ha potuto impiegare per ogni spesa ritenuta utile e non, invece, per i soli scopi indicati dalla legge. L'assenza di previsioni sulle modalità di utilizzo delle ingenti risorse in parola - oltre a contraddire l'esigenza di trasparenza nella destinazione delle risorse pubbliche - rivela così un difetto di congruità della decisione legislativa. La sovvenzione censurata è, inoltre, sproporzionata per eccesso, perché, per un verso, è macroscopicamente eccentrica rispetto alle modalità di sostegno allo spettacolo che l'ordinamento conosce, e per altro verso supera, in misura ampia, quelle riconosciute a istituzioni promotrici di arte e cultura al ricorrere di occasioni specifiche o per la realizzazione di progetti particolari. La rilevata irragionevolezza, infine, si traduce ulteriormente nella violazione dell'art. 41 Cost., perché l'assegnazione di un aiuto finanziario di otto milioni di euro a un destinatario unico pone un problema di differenziazione delle condizioni degli operatori nel mercato; nella specie, nel mercato dell'organizzazione e dell'offerta di attività teatrali di prosa. Una volta accertata l'irragionevolezza del contributo, viene a mancare la giustificazione della differenziazione che il legislatore ha operato: essa assume, così, la valenza di un'alterazione della concorrenza nel mercato. (*Precedenti: S. 125/2022 - mass. 44898; S. 137/2009 - mass. 33381*). [S. 186/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 (sostitutivo del secondo e terzo periodo dell'art. 16, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006), impugnato dalle Regioni Puglia e Veneto - in riferimento ai principi di buon andamento e di imparzialità della P.A. di cui all'art. 97 Cost. - in quanto, prorogando *ex lege*, per la durata di vita utile del giacimento, l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette, precluderebbe la ponderazione concreta degli interessi coinvolti e l'esercizio del potere di autotutela da parte dell'amministrazione. La denunciata preclusione è effetto consustanziale della natura legislativa della disposizione impugnata, la quale, 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, e perciò integra una fattispecie di legge-provvedimento, compatibile con l'assetto costituzionale dei poteri e rispetto alla quale non si ravvisano i vizi che in passato avevano consentito di dichiarare l'incostituzionalità di disposizioni di analoga natura provvedimentale. (*Precedente citato: sentenza n. 214 del 2016*). [S. 114/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

### **2.10. Leggi regionali (tecnica di redazione)**

Nella elaborazione dei testi normativi da parte delle regioni, occorre evitare l'utilizzo di una tecnica che preveda la sovrapposizione di normative eterogenee, l'attuazione frammentaria e a distanza di molto tempo della normativa statale, il succedersi di interventi su testi già ripetutamente modificati e in attesa di giudizio dalla stessa Corte costituzionale perché impugnati dal Governo. [S. 76/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]



### **2.11. Reviviscenza delle norme abrogate**

L'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale proposte su norme (anche regionali) dalla natura meramente abrogatrice comporterebbe la reviviscenza delle norme abrogate. (*Precedenti: S. 220/2021 - mass. 44293; S. 7/2020 - mass. 41960*). [S. 135/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

L'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione [come per la carenza dei presupposti *ex art. 77*, secondo comma, Cost.] è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa. (*Precedenti: S. 32/2014; S. 123/2011; S. 361/2010*). [S. 51/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

La reviviscenza delle norme è fenomeno circoscritto a casi tassativi, coincidenti con le ipotesi di annullamento di norme meramente abrogatrici di altre disposizioni. (*Precedente: S. 10/2018 - mass. 39714*). [S. 220/21. Pres. CORAGGIO; Red. BUSCEMA]

La dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 o dell'art. 77 Cost. comporta la ripresa dell'applicazione della normativa precedente a quella dichiarata incostituzionale, data l'inidoneità dell'atto, per il radicale vizio procedurale che lo inficia, a produrre effetti abrogativi. (*Precedenti citati: sentenza n. 32 del 2014, n. 5 del 2014, n. 162 del 2012*). [O. 184/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

*Sulla reviviscenza a seguito di pronuncia di illegittimità costituzionale v. anche Volume 1, Capitolo 29, par. 5.*

## **3. Atti aventi forza di legge: la decretazione d'urgenza**

### **3.1. Sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza**

L'ampia autonomia politica del Governo nel ricorrere al decreto-legge non equivale all'assenza di limiti costituzionali. Prima ancora della legge di conversione, però, i limiti devono riguardare il decreto-legge e sono fissati allo scopo di non vanificare la funzione legislativa del Parlamento. I limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione, dunque, non sono funzionali solamente al rispetto degli equilibri fondamentali della forma di governo, ma valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto. Infatti, in presenza di un termine assai breve, entro cui il Parlamento deve decidere se e con quali emendamenti approvare la legge di conversione del decreto-legge, l'eterogeneità dell'atto normativo governativo preclude un esame e una discussione parlamentare effettivi nel merito del testo normativo: cosicché la brevità del termine esige, affinché sia rispettata la funzione legislativa del Parlamento, che l'oggetto da disciplinare sia circoscritto. Senza il rispetto di tali condizioni, il decreto-legge si tramuta in un improprio "disegno di legge ad urgenza garantita", in cui si possono trasfondere le norme più disparate, confidando nel fatto che la legge di conversione ne consolidi l'efficacia. Le "norme intrusive" nel testo di un decreto-legge, contraddistinte da contenuti che non possono più essere ricondotti ad una finalità unitaria, sia pure largamente intesa, danno luogo ad una legislazione frammentata, spesso incoerente, di problematica interpretazione, che aggrava il fenomeno dell'incertezza del diritto e reca così pregiudizio sia

all'effettivo godimento dei diritti che all'ordinato sviluppo dell'economia. [S. 146/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

La pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa. (*Precedente: S. 29/1995 - mass. 21561*). [S. 146/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Il decreto-legge – la cui adozione è ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise – presenta, nel quadro delle fonti, natura particolare come provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti straordinari, destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge. Nel sindacato devoluto alla Corte costituzionale, un ruolo cruciale compete al requisito dell'omogeneità, che si atteggia come uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo. L'omogeneità non presuppone che il decreto-legge riguardi esclusivamente una determinata e circoscritta materia, ma che le sue disposizioni si ricolleghino ad una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico. La evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita assurge, pertanto, a indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza. (*Precedenti: S. 151/2023 - mass. 45708; S. 137/2018 - mass. 41383; S. 22/2012 - mass. 36070; S. 360/1996 - mass. 22912; S. 161/1995 - mass. 21408*). [S. 146/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo. In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto. (*Precedenti: S. 215/2023 - mass. 45890; S. 113/2023 - mass. 45571*). [S. 146/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

L'osservanza delle prescrizioni dell'art. 77 Cost. impone una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione.

(*Precedente*: S. 8/2022 - mass. 44472). [S. 146/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

La sindacabilità 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 scelta. Al fine di rendere trasparente e controllabile il sindacato della Corte costituzionale, occorre fare riferimento ad alcuni criteri, fra cui vi sono: a) coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo; b) omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al resto del decreto-legge; c) utilizzo dei lavori preparatori; d) carattere ordinamentale o di riforma della norma. (*Precedenti*: S. 200/2023 - mass. 45858; S. 149/2020 - mass. 43409; S. 97/2019 - mass. 42213; S. 33/2019 - mass. 42327; S. 99/2018 - mass. 41225; S. 5/2018 - mass. 39686; S. 220/2013 - mass. 37319). [S. 133/24. Pres. PROSPERETTI; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

La necessità di provvedere con urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, essendo fisiologico e non incompatibile con i presupposti della necessità e urgenza che il decreto-legge articoli alcuni passaggi procedurali e preveda per determinati aspetti un risultato differito. (*Precedenti*: S. 149/2020 - mass. 43412; S. 170/2017 - mass. 41978). [S. 133/24. Pres. PROSPERETTI; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Il sindacato costituzionale sulla legittimità dell'adozione di un decreto-legge da parte del Governo – circa la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza –, deve essere limitato alle ipotesi di evidente mancanza degli stessi o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale. (*Precedenti*: S. 288/2019 - mass. 41901; S. 97/2019 - mass. 42213; S. 33/2019 - mass. 42327; S. 137/2018 - mass. 41383; S. 99/2018 - mass. 41225; S. 5/2018 - mass. 39686). [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale. In tali casi, la Corte costituzionale svolge il proprio giudizio in base a diversi criteri, quali: a) coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo; b) omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al resto del decreto-legge; c) utilizzo dei lavori preparatori; d) carattere ordinamentale o di riforma della norma. (*Precedenti citati*: sentenze n. 149 del 2020, n. 288 del 2019, n. 97 del 2019, n. 33 del 2019, n. 137 del 2018, n. 99 del 2018, n. 5 del 2018 e n. 220 del 2013). [S. 186/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

Alla base di un decreto-legge possono esservi i ritardi connessi all'attuazione della disciplina comunitaria, specie ove caratterizzata da una lunga trattativa tra l'Italia e gli organi europei, nonché la connessa esigenza di superare e prevenire

ulteriori procedure di infrazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 244 del 2016 e n. 272 del 2005*). [S. 149/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

La uniformità teleologica che deve connotare le norme introdotte con la decretazione d'urgenza non presuppone indefettibilmente l'uniformità del loro termine iniziale di efficacia, ben potendo alcune di esse risultare comunque funzionali all'unico scopo di approntare rimedi urgenti anche là dove ne sia stata procrastinata l'applicabilità. (*Precedente citato: sentenza n. 22 del 2012*). [S. 97/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

Nello stesso senso, S. 236/17.

I presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. costituiscono requisiti di validità dei decreti-legge, sicché rientra nei poteri della Corte costituzionale verificarne la sussistenza; il sindacato di legittimità costituzionale – basato su una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci (titolo, preambolo, contenuto e ratio del decreto-legge, relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, lavori parlamentari) – è perciò circoscritto alla evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, distinguendosi il giudizio di costituzionalità dalla valutazione prettamente politica spettante alle Camere in sede di conversione, poiché l'art. 77 Cost. è connotato da un largo margine di elasticità, sicché solo l'evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere determina tanto un vizio del d.l., quanto un vizio in procedendo della legge che ne disponga la conversione (*Precedenti citati: sentenze n. 170 del 2017, n. 93 del 2011, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995*). [S. 5/18. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

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. (*Precedenti citati: sentenze n. 170 del 2017 e n. 16 del 2017*). [S. 236/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

Il sindacato costituzionale sulla mancanza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza del decreto-legge è circoscritto ai casi di evidente mancanza o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 287 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 del 2010, n. 83 del 2010, n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

La giurisprudenza costituzionale collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

Il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione. (*Precedenti citati:*

*sentenze n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 del 2010, n. 83 del 2010, n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007*). [S. 287/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### *3.1.1. Casi concreti*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Milano, prima sez. civile, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 13, comma 1, lett. a), n. 2), del d.l. n. 113 del 2018, che ha introdotto l'art. 4, comma 1-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, secondo cui il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica. Non è riscontrabile un'evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza della norma censurata, poiché essa si inserisce in modo omogeneo nel capo contenente le norme in materia di protezione internazionale, riguardando un aspetto dello status dei richiedenti asilo, come risulta dai lavori parlamentari di approvazione del decreto, nonché, da un punto di vista sistematico, dall'esame dei quattro titoli di cui esso si compone. Né, di fronte al massiccio afflusso dei richiedenti asilo e ai complessi problemi inerenti alla sua gestione, si può considerare manifestamente arbitraria la valutazione del Governo sull'esistenza dei presupposti del decreto-legge. Se è vero infatti che l'art. 13 e le norme collegate non affrontano una nuova emergenza, è anche vero che la persistenza di un problema può concretare le ragioni di urgenza e che, ricorrendone i presupposti, il programma di Governo ben può essere attuato anche mediante la decretazione d'urgenza. (*Precedenti citati: sentenze n. 288 del 2019 e n. 194 del 2019*). [S. 186/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Lazio in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 19 del d.l. n. 148 del 2017, conv. con modif. in legge n. 172 del 2017, che modifica gli artt. 15-bis e 180 della legge n. 633 del 1941, consentendo l'attività di intermediazione del diritto d'autore, in precedenza riservata alla Società italiana autori ed editori (SIAE), anche agli altri organismi di gestione collettiva (OGC), come definiti dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 35 del 2017. L'intervento del legislatore non può dirsi manifestamente privo dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che è intervenuto nel contesto dell'indicato decreto legislativo, il quale – pur recependo la direttiva 2014/26/UE (c.d. direttiva Barnier) – aveva tuttavia mantenuto il monopolio legale della SIAE in materia, che aveva provocato la relativa procedura d'infrazione del diritto europeo, archiviata solo a seguito dell'intenzione manifestata dal Governo di procedere a un ulteriore intervento normativo di liberalizzazione del settore. La scelta di provvedere attraverso lo strumento del decreto-legge può dunque essere rinvenuta nella necessità di armonizzare compiutamente la normativa interna a quella comunitaria, nell'urgenza di evitare un'ulteriore procedura di infrazione; né la denunciata carenza potrebbe dipendere dal fatto che le norme censurate facciano rinvio a successivi provvedimenti attuativi dell'AGCOM. Infine, non trovano accoglimento neanche le censure di eterogeneità dell'art. 19 rispetto alle finalità dello stesso decreto. Se, in generale, l'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, la «Premessa» del d.l. n. 148 del 2017 fa riferimento alla straordinaria necessità ed urgenza di adottare un ampio quadro di misure, che accompagnano la manovra di bilancio per il 2018, incentrate principalmente su interventi fiscali, ma estese anche ad altre linee

d'intervento, entro cui si inserisce la norma censurata. [S. 149/20. Pres. CARTABA; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015, conv., con mod., nella legge n. 33 del 2015, che, nel contesto della normativa per la trasformazione delle banche popolari di maggiori dimensioni, stabilisce la possibilità generale di limitare il rimborso delle azioni in caso di recesso del socio. Le ragioni giustificative esposte nel preambolo del d.l. n. 3 del 2015 e le diffuse considerazioni svolte nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, escludono che si sia in presenza di evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere, così come escludono che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. Né la normativa in esame presenta una portata così ampia da caratterizzarsi come vera e propria riforma del sistema bancario, poiché, per quanto essa incida significativamente su un particolare tipo di azienda di credito, resta pur sempre un intervento settoriale e specifico. La presenza, infine, nel contesto della normativa introdotta, di talune disposizioni non auto-applicative, che richiedono per tale motivo norme di attuazione, non fa venir meno l'urgenza di avviare *ex lege* il processo di trasformazione delle banche popolari di maggiori dimensioni o di stabilire la regola generale sulla possibilità di prevedere limiti al rimborso delle azioni in caso di recesso del socio, con disposizioni destinate quindi a operare immediatamente. (*Precedente citato: sentenza n. 287 del 2016*). [S. 99/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 (come conv.), impugnato dalla Regione Lombardia – in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3 e 117 Cost. – per avere introdotto una riforma complessiva delle banche popolari in asserita violazione di presupposti e limiti della decretazione d'urgenza. Deve escludersi l'evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere nonché la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione governativa, in quanto dal preambolo del decreto-legge e dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione emerge che le esigenze di rafforzamento patrimoniale, competitività e sicurezza delle banche popolari si collegano sia al necessario urgente avvio del processo di adeguamento del sistema bancario nazionale agli indirizzi europei e di organismi internazionali (FMI e OCSE), sia agli effetti prodotti dall'attuale crisi economica e finanziaria sull'erogazione creditizia; né è contestabile che le finalità della riforma (diretta non già a “cancellare” dal sistema bancario le banche popolari, ma a disciplinare la forma giuridica di quelle, tra esse, che hanno raggiunto dimensioni significative) siano coerenti con gli “indirizzi europei” contenuti negli atti normativi dell'UE in materia di regolamentazione prudenziale, di sistema europeo di vigilanza unica bancaria e di risanamento e risoluzione degli enti creditizi. Parimenti da escludere è l'assimilabilità della normativa impugnata a una riforma di sistema, incompatibile con i presupposti del decreto-legge, giacché – incidendo significativamente su un particolare tipo di azienda di credito – l'intervento rimane pur sempre settoriale e specifico. Insussistente è anche l'asserita eterogeneità delle misure introdotte dal decreto-legge in esame, le quali possono essere ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei

finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla crisi economica e finanziaria in atto. [S. 287/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### 3.2. Decreti-legge a contenuto plurimo

Quanto ai provvedimenti governativi a contenuto plurimo, le disposizioni, pur eterogenee dal punto di vista materiale, devono essere accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine. Per contro, un decreto-legge che si apre a "norme intruse", estranee alla sua finalità, travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo. (*Precedente: S. 244/2016 - mass. 39155*). [S. 146/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

I provvedimenti governativi d'urgenza aventi *ab origine* carattere plurimo, seppure non possono dirsi di per sé esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità, non per questo si pongono necessariamente in contrasto con i presupposti ricavabili dall'art. 77, secondo comma, Cost. allorché presentano una sostanziale omogeneità di scopo o recano una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita. (*Precedenti: S. 213/2021 - mass. 44352, S. 30/2021 - mass. 43627, S. 149/2020 - mass. 43412, S. 115/2020 - mass. 43527, S. 170/2017 - mass. 41978; S. 244/2016 - mass. 39155, S. 154/2015 - mass. 38489, S. 32/2014 - mass. 37669*). [S. 151/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Il requisito dell'omogeneità dei contenuti del decreto-legge è uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo. E proprio la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi. (*Precedenti: S. 93/2011 - mass. 35500, S. 171/2007 - mass. 31331*). [S. 151/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

La legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata alla stabilizzazione dell'originario decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel d.l., ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico. Diversamente, l'iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. (*Precedenti: S. 245/2022 - mass. 45226; S. 210/2021; S. 226/2019 - mass. 41887; S. 32/2014 - mass. 37669*). [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Per i decreti-legge a contenuto plurimo, ciò che rileva, ai fini della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, è il profilo teleologico, ossia l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira. L'urgente necessità del provvedere può, in tal caso, 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 per situazioni straordinarie venutesi a determinare.

(*Precedenti*: S. 30/2021 - mass. 43627; S. 149/2020 - mass. 43412; S. 115/2020 - mass. 43527; S. 181/2019 - mass. 42797; S. 137/2018 - mass. 41383; S. 170/2017 - mass. 41978; S. 16/2017 - mass. 39244; S. 244/2016 - mass. 39155; S. 154/2015 - mass. 38489; S. 32/2014 - mass. 37669; S. 22/2012 - mass. 36070; O. 34 del 2013 - mass. 36949). [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

L'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, poiché l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto ne spezza il legame logico-giuridico. Tuttavia, l'urgente necessità del provvedere può riguardare anche una pluralità di norme accomunate non solo dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ma anche dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione. In tal caso, i provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo – seppure non siano per tale ragione esenti da possibili censure in riferimento al requisito dell'omogeneità – possono in tal senso risultare omogenei rispetto allo scopo. (*Precedenti citati*: sentenze n. 137 del 2018, n. 170 del 2017, n. 16 del 2017, n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). [S. 118/20. Pres. CARTABIA; Red. ZANON]

Quando un decreto-legge rientra nella categoria dei provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, le molteplici disposizioni che lo compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, rispondono al requisito dell'omogeneità qualora presentano una sostanziale omogeneità di scopo. (*Precedente citato*: sentenza n. 244 del 2016). [S. 115/20. Pres. CARTABIA; Red. CAROSI]

Ai fini del riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., l'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 variegata, 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. (*Precedente citato*: sentenza n. 22 del 2012). [S. 137/18. Pres. Lattanzi; Red. de PRETIS]

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 variegata, 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. (*Precedente citato*: sentenza n. 22 del 2012). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]



L'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. (*Precedente citato: sentenza n. 22 del 2012*). [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

*Sui casi in cui un decreto-legge è stato impugnato per conflitto di attribuzione tra poteri, v. Volume 1, Capitolo 17.*

### 3.2.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Trieste in riferimento all'art. 77 Cost., dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come conv., volta a far fronte all'emergenza sanitaria determinata dal persistere della pandemia da COVID-19, prorogando il termine di durata della sospensione, e ridelineandone, in senso restrittivo, l'ambito applicativo. La norma censurata, pertanto, si colloca coerentemente in un decreto-legge dal contenuto sin dall'origine eterogeneo sul piano materiale, le cui diverse disposizioni di proroghe di termini sono accomunate dall'indicato scopo, rispetto al quale la norma censurata non può ritenersi totalmente estranea o addirittura intrusa, cioè tale da interrompere ogni nesso tra la situazione di urgenza e necessità e una singola disposizione del decreto-legge, in termini non dissimili dalla correlazione che deve sussistere tra il contenuto del decreto-legge e quello della legge di conversione [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

### 3.3. Legge e procedimento di conversione

La legge di conversione rappresenta una normativa funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel provvedimento convertito. Il difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina così solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione sono totalmente estranee o addirittura intrusive, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione. (*Precedenti: S. 113/2023 - mass. 45571; S. 6/2023 - mass. 45283; S. 245/2022 - mass. 45226; S. 30/2021 - mass. 43627; S. 115/2020 - mass. 43527*). [S. 200/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

La legge di conversione rappresenta un atto normativo a competenza funzionalizzata e specializzata, perché rivolto unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che esso è limitatamente emendabile, potendosi aprire solo a disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico. L'omogeneità costituisce infatti un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, dato che l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge. (*Precedenti: S. 6/2023 - mass. 45283; S. 245/2022 - mass. 45226; S. 210/2021 - mass. 44267; S. 149/2020 - mass. 43409; S. 226/2019 - mass. 41887; S. 22/2012 - mass. 36070*). [S. 113/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

L'urgenza e la necessità possono contrassegnare anche una pluralità di norme accomunate dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, purché, tuttavia, tali norme siano rivolte ad approntare rimedi urgenti per le situazioni straordinarie venutesi a creare. Per i decreti-legge a contenuto ab origine plurimo ed eterogeneo, quindi, occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della ratio dominante che li ispira; pertanto, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza. Le disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge in sede di conversione, in particolare, devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal medesimo decreto, così da consentire una verifica sulla continuità delle rispettive rationes ispiratrici. Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura "intruse". (Precedenti: S. 213/2021 - mass. 44352; S. 8/2022 - mass. 44472; S. 30/2021 - mass. 43627; S. 181/2019 - mass. 42797; S. 247/2019 - mass. 42854; S. 226/2019 - mass. 41887; S. 137/2018 - mass. 41383; S. 170/2017 - mass. 41978; S. 32/2014 - mass. 37669). [S. 113/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

La violazione dell'art. 77 Cost. si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente estranee o addirittura intruse, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, rimarcando che solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, oppure la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge, possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale delle norme introdotte con la legge di conversione. (Precedenti: S. 247/2019 - mass. 42854; S. 226/2019 - mass. 41887; S. 154/2015 - mass. 38489; S. 251/2014 - mass. 38159; S. 22/2012 - mass. 36070). [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, poiché l'art. 77, secondo comma, Cost. stabilisce un nesso di interrelazione funzionale tra il decreto-legge, che è adottato dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza, e la legge di conversione, che è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario. Poiché la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte funzionalizzata e specializzata o a competenza tipica, il decreto-legge è quindi a emendabilità limitata, essendone consentita la modifica, in sede di conversione, soltanto attraverso disposizioni che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico, a quelle in esso originariamente contemplate. La legge di conversione non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, essenzialmente per evitare che il relativo iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Tale conclusione è valida anche in riferimento a provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo, con la precisazione che ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata a uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua ratio dominante. (Precedenti: S. 8/2022 - mass. 44472; S. 226/2019 - mass. 41887; S. 32/2014 - mass. 37669 -

*mass. 37670; S. 22/2012 - mass. 36070*). [S. 245/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Un difetto di omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si verifica solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente estranee o addirittura intrusive, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione. Solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, oppure la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge, possono infatti inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione. (*Precedenti: S. 247/2019 - mass. 42854; S. 226/2019 - mass. 41887; S. 154/2015 - mass. 38489; S. 251/2014 - mass. 38159; S. 22/2012 - mass. 36070*). [S. 245/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

La materia finanziaria risulta concettualmente anodina, dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura finanziaria, per cui il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di “innesto” in sede di conversione dei decreti-legge di norme “intruse” rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, private di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale. (*Precedente: S. 247/2019 - mass. 42854*). [S. 245/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

La disposizione introdotta in sede di conversione non deve essere palesemente o totalmente estranea, o addirittura “intrusa”, rispetto a contenuti e finalità del decreto-legge in cui viene inserita; con particolare riferimento ai decreti-legge a contenuto eterogeneo *ab origine*, occorre inoltre considerare specificamente il profilo teleologico, ossia il rispetto della *ratio* che li ispira. Pertanto, la verifica di compatibilità con l'art. 77, secondo comma, Cost. delle disposizioni introdotte dal Parlamento, in sede di conversione di un decreto-legge, impone di procedere all'individuazione, da un lato, della *ratio* del provvedimento governativo, e, dall'altro lato, del contenuto delle disposizioni aggiunte, per poi raffrontarli. (*Precedenti citati: sentenze n. 247 del 2019, n. 226 del 2019, n. 181 del 2019 e n. 154 del 2015; ordinanza n. 34 del 2013*). [S. 115/20. Pres. CARTABIA; Red. CAROSI]

La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione con la disciplina originaria può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico. (*Precedenti citati: sentenze n. 115 del 2020 e n. 32 del 2014; ordinanza n. 274 del 2019*). [O. 204/20. Pres. MORELLI; Red. ZANON]

In senso identico, O. 93/20.

La legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel provvedimento convertito; tuttavia, si determina un difetto di

omogeneità, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione sono totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione. Pertanto, solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, oppure la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge, possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione. (*Precedenti citati: sentenze n. 181 del 2019, n. 154 del 2015, n. 251 del 2014 e n. 22 del 2012*). [O. 204/20. Pres. MORELLI; Red. ZANON]

L'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Tale violazione, per queste ultime norme, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge. (*Precedenti citati: sentenze n. 22 del 2012 e n. 355 del 2010*). [S. 247/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

La legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati. Le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso. (*Precedente citato: sentenza n. 32 del 2014*). [S. 247/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere di emendamento parlamentare. E, anche sotto questo profilo, gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 154 del 2015, n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007*). [S. 247/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

La violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., per un difetto di omogeneità, si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente estranee o intruse, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione. Solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge, oppure la evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge

possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione, mentre la coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione con la disciplina originaria può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo o materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico. (*Precedenti citati: sentenze n. 181 del 2019, n. 154 del 2015, n. 251 del 2014, n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012*). [S. 226/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

In sede di conversione non è consentito introdurre emendamenti privi di qualsiasi collegamento contenutistico o funzionale rispetto al testo originario del decreto-legge, i quali avrebbero l'effetto di spezzare il nesso di interrelazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.; e ciò allo scopo di evitare che l'iter procedimentale peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario, previsto per l'approvazione della legge di conversione, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano la decretazione d'urgenza e vada a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare. (*Precedenti citati: sentenze n. 226 del 2019, n. 181 del 2019, n. 154 del 2015, n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012*). [S. 181/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

### 3.3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., l'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, come convertito, nella parte in cui introduce i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992. La norma censurata dalla Corte di cassazione, sez. quinta civile - stabilendo che, qualora per il finanziamento delle spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza per eventi calamitosi non sia sufficiente il ricorso al fondo nazionale della protezione civile e si renda necessario l'utilizzo del fondo di riserva per spese impreviste, quest'ultimo deve essere immediatamente reintegrato per la parte corrispondente all'utilizzo mediante l'incremento dell'accisa sui carburanti deliberato dall'Agenzia delle dogane - prevede un meccanismo di carattere ordinamentale che attiene all'operatività, a regime, del servizio della protezione civile, cioè a un oggetto nemmeno latamente considerato, *ab origine*, dal decreto-legge, essenzialmente relativo alla proroga di termini (c.d. "milleproroghe"). Né il punto di correlazione può essere ricavato agganciando il generico riferimento alla «materia tributaria» contenuto nell'epigrafe e nel preambolo del decreto-legge al profilo fiscale della disciplina introdotta, in quanto questo è meramente e strettamente ancillare alla disciplina sostanziale cui si riferisce, del tutto estranea al contenuto e alle finalità del decreto-legge originario. La pronuncia di accoglimento spiega i suoi effetti limitatamente ai menzionati periodi e al lasso di tempo della loro vigenza, ovvero dal 27 febbraio 2011 al 16 maggio 2012, stante che, successivamente alla sentenza n. 22 del 2012, la disciplina censurata è stata sostituita, con decorrenza 17 maggio 2012, dall'art. 1, comma 1, lett. c, numero 10, del d.l. n. 59 del 2012, come convertito, venendo poi nuovamente modificata, fino all'abrogazione disposta con l'art. 48, comma 1, lett. m, del d.lgs. n. 1 del 2018). [S. 245/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

È dichiarato inammissibile – per carenza dei requisiti previsti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 – il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dai senatori Stefano Collina e Daniele Manca, per violazione degli artt. 67, 68, primo comma, 70, 71, primo comma, 72 e 77 Cost., contro il Senato della

Repubblica, nonché, per quanto occorra, la Camera dei Deputati e il Governo della Repubblica, in relazione all'asserito abuso del procedimento legislativo che si sarebbe consumato mediante l'inserimento, in sede di conversione del d.l. n. 135 del 2018, dell'emendamento 11.0.43 (testo 4), A.S. n. 989, poi divenuto art. 11-ter del citato d.l., conv., con modif., nella legge n. 12 del 2019. Se – in astratto – la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione può costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari, tuttavia, nel caso di specie, il ricorso non offre elementi tali da portare all'evidenza né l'asserito difetto di omogeneità dell'emendamento oggetto del conflitto, né la conseguente palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti, in quanto l'eterogeneità dell'emendamento è asserita sulla base di un mero raffronto tra la materia regolata dall'emendamento stesso e il titolo del decreto-legge. (*Precedente citato: ordinanza n. 17 del 2019*). [S. 181/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

#### **4. Segue: la delegazione legislativa**

##### **4.1. In generale**

In tema di eccesso di delega, l'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse. (*Precedenti: S. 133/2021 - mass. 43963; S. 212/2018 - mass. 40849; S. 194/2015 - mass. 38554; S. 182/2014 - mass. 38047; S. 50/2014 - mass. 37779*). [S. 149/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Il controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge di delega deve essere compiuto partendo dal dato letterale per poi procedere a verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la ratio della norma delegante. (*Precedenti: S. 96/2024 - mass. 46203; S. 250/2016 - mass. 39181; S. 59/2016 - mass. 38781; S. 146/2015 - mass. 38480; S. 98/2015 - mass. 38392; S. 119/2013 - mass. 37115*). [S. 149/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Lo spazio della discrezionalità del legislatore delegato risente inevitabilmente, nella sua maggiore o minore ampiezza, dell'ambito oggetto di intervento, così che, per la complessità dei rapporti, la tecnicità e l'interconnessione delle regole che in esso operano, la disciplina oggetto di delega mal si presta ad esame ed approvazione diretta delle Camere, come avviene nell'area della codificazione, che è quella elettiva della delegazione legislativa. In questi casi, i principi e i

criteri direttivi della delega tracciano gli obiettivi ed esprimono le linee di fondo delle scelte del legislatore delegante, così da ampliare il potere e l'attività di riempimento demandati al legislatore delegato. (*Precedenti: S. 96/2024 - mass. 46203; S. 84/2024 - mass. 46180; S. 22/2024 - mass. 45964, 45965*). [S. 149/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

La necessità di inquadrare i termini di esercizio della discrezionalità del legislatore delegato entro una cornice unitaria emergente dalla delega interpretata anche in chiave sistematica e teleologica assume un particolare rilievo laddove la questione della conformità alla delega di una specifica disposizione prevista dal provvedimento delegato in assenza di puntuali e dettagliate direttive deve necessariamente plasmarsi in funzione delle soluzioni attuative che il legislatore delegato è chiamato ad effettuare in relazione alle discipline di diritto sostanziale cui la stessa delega si sia, invece, espressamente riferita. (*Precedenti: S. 182/2018 - mass. 40211 - 40212; S. 194/2015 - mass. 38554*). [S. 149/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

I confini del potere legislativo delegato risultano complessivamente dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati, con la conseguenza che, nell'ambito di tale cornice, riveniente da un'interpretazione anche sistematica e teleologica della delega, deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega, potendo così ben svolgere un'attività di riempimento normativo, che è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa. (*Precedenti: S. 79/2019 - mass. 42202; S. 198/2018 - mass. 41489; S. 104/2017 - mass. 41156*). [S. 96/24. Pres. MODUGNO; Red. AMOROSO]

Tenendo conto del grado di specificità dei principi e criteri direttivi e della maggiore o minore ampiezza dell'oggetto della delega, la loro interpretazione deve muovere, innanzi tutto, dalla "lettera" del testo normativo, a cui si affianca l'interpretazione sistematica sulla base della *ratio legis*, emergente dal contesto complessivo della legge di delega e dalle finalità che essa persegue. Il controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge di delega deve, pertanto, essere compiuto partendo dal dato letterale per poi procedere a verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante (*Precedenti: S. 22/2024 - mass. 45964; S. 7/2024 - mass. 45939; S. 250/2016 - mass. 39181; S. 59 del 2016; S. 146/2015 - mass. 38480; S. 98/2015 - mass. 38392; S. 119/2013 - mass. 37115*). [S. 96/24. Pres. MODUGNO; Red. AMOROSO]

La discrezionalità conferita dalla legge è particolarmente ampia quando la delega riguarda un intervento normativo molto esteso su settori dell'ordinamento che, per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad esame ed approvazione diretta delle Camere: in questi casi, infatti, i principi e criteri direttivi della legge di delega tracciano gli obiettivi ed esprimono le linee di fondo delle scelte del legislatore delegante, con conseguente ampiezza del potere e dell'attività di "riempimento" normativo conferiti al legislatore delegato (*Precedenti: S. 84/2024 - mass. 46180; S.*

22/2024 - mass. 45965; S. 166/2023 - mass. 45764). [S. 96/24. Pres. MODUGNO; Red. AMOROSO]

Nell'ambito della tipologia di delega diretta al riordino o al riassetto di settori normativi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente va inquadrato in limiti rigorosi, da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega. (*Precedente*: S. 84/2017 - mass. 41188). [S. 64/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

La violazione dell'art. 76 Cost. ben potrebbe manifestarsi anche in riferimento a una norma ricavata dal diritto vivente, dal momento che sarebbe comunque addebitabile al legislatore delegato l'emanazione di una disposizione che, per il suo tenore, legittima un'interpretazione in contrasto con i principi e i criteri direttivi stabiliti dal legislatore delegante. [S. 64/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

La delegazione legislativa, possibilità prevista in Costituzione, si pone come deroga del canone opposto secondo cui, in generale, l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo, il quale non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.); ciò in coerenza con il precetto costituzionale che assegna alle due Camere, collettivamente, l'esercizio della funzione legislativa (art. 70 Cost) e con il tradizionale principio "ordinamentale" della separazione dei poteri (*Precedente*: S. 98/2023). [S. 22/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

I principi e criteri direttivi della legge di delega tracciano gli obiettivi ed esprimono le linee di fondo delle scelte del legislatore delegante. Ampi quindi sono il potere e l'attività di "riempimento" normativo conferiti al legislatore delegato, per cui la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. (*Precedenti*: S. 166/2023 - mass. 45764; S. 212/2018 - mass. 40849). [S. 22/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Ampia è spesso anche la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di adeguare il quadro normativo nazionale alle disposizioni europee. Ma, all'opposto, la legge di delega può contenere principi e criteri direttivi molto puntuali e specifici, di tal che il potere di riempimento del legislatore delegato si riduce notevolmente fino talora a restringersi quasi ad un'opera di sostanziale trasposizione, in disposizioni di legge, di regole già contenute nella legge di delega. (*Precedente*: S. 260/2021 - mass. 44440). [S. 22/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

La delega legislativa può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. (*Precedenti*: S. 142/2020 - mass. 43518; S. 170/2019 - mass. 40717; S. 198/2018 - mass. 41484; S. 182/2018 - mass. 40212). [S. 22/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]



Al decreto delegato è consentito il conferimento agli organi dell'esecutivo della funzione di emanare normative di tipo regolamentare, disposizioni di carattere tecnico o atti amministrativi di esecuzione. (*Precedenti citati: sentenze n. 104 del 2017, n. 106 del 1967, n. 79 del 1966, n. 66 del 1965 e n. 103 del 1957; ordinanza n. 176 del 1998*). [S. 79/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

La norma che fissa il termine entro cui esercitare la delega non è meramente procedimentale, perché determina quel «tempo limitato» (art. 76 Cost.) durante il quale il Governo ha il potere di esercitare in via eccezionale una funzione, quella legislativa, che ordinariamente spetta alle Camere. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO-BARBERA]

L'art. 76 Cost. permette la delimitazione dell'area della delega mediante il ricorso a clausole generali, purché accompagnate dall'indicazione di precisi principi. (*Precedente citato: sentenza n. 159 del 2001*). [S. 250/16. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### 4.1.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Verona in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018, che prevede, con decorrenza dalla sua entrata in vigore, l'interruzione *ex lege* del termine di prescrizione, relativamente ai procedimenti sanzionatori soggetti alla disciplina del d.lgs. n. 196 del 2003 che, alla data di applicazione del regolamento n. 679/2016/UE, siano stati avviati, ma non ancora definiti con l'adozione dell'ordinanza-ingiunzione. In sede di adattamento del codice sul trattamento dei dati personali ad un corpo normativo articolato e fortemente innovativo, qual è il citato regolamento europeo, il legislatore delegato ben poteva, oltre a integrare e a introdurre opportuni raccordi con la nuova disciplina dotata di un'immediata efficacia diretta, anche coordinare quest'ultima a quella preesistente. *Precedente: S. 100/2020 - mass. 43426*). [S. 260/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Puglia e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in riferimento agli artt. 76, 77 e 117, primo comma, Cost., dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017, con cui è stata esercitata la delega n. 114 del 2015 per il recepimento della direttiva 2014/52/UE, concernente la valutazione di impatto ambientale. Il rinvio operato dall'art. 1, comma 2, della legge delega all'art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – che fissava entro due mesi dal termine di recepimento della direttiva il termine di esercizio della delega – va considerato fisso, perché la diversa soluzione, del rinvio mobile – per cui il riferimento andrebbe inteso ora all'art. 29 della legge n. 115 del 2015, che, modificando l'indicato art. 31, comma 1, ha innalzato a quattro mesi il termine di recepimento – oltretutto in contrasto con il principio generale di irretroattività di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al cod. civ., rischierebbe di determinare il radicale azzeramento del potere del delegato. Il termine per l'esercizio della delega, scaduto il 16 marzo 2017, ha beneficiato della proroga di tre mesi determinata dall'aver trasmesso, nell'ultimo giorno utile, lo schema di decreto legislativo alla Conferenza Stato-Regioni e alle commissioni parlamentari competenti. Il Governo, in tal modo, non ha inteso “lucrare” indebitamente la proroga, dando

luogo ad un abuso di procedimento, né risulta violata la scansione procedimentale prescritta dalla disposizione di delega, poiché la norma interposta dell'art. 1, comma 3, della legge n. 114 del 2015, è ispirata alla *ratio*, rispettata, di consentire alle Commissioni parlamentari di rendere il proprio parere dopo avere avuto contezza di quelli espressi dagli altri organi coinvolti nel procedimento. Né, infine, è fondata la questione relativa all'emanazione del decreto legislativo oltre il termine per il recepimento della direttiva 2014/52/UE, poiché il suo accoglimento aggraverebbe il vulnus al parametro costituzionale evocato, rendendo lo Stato italiano responsabile per il mancato recepimento. (*Precedenti citati: sentenze n. 261 del 2017 e n. 163 del 1963*). [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO-BARBERA]

#### **4.2. Controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante**

Il controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge di delega va operato partendo dal dato letterale per poi procedere ad una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa. (*Precedenti: S. 22/2024 - mass. 45964; S. 278/2016 - mass. 39281*). [S. 84/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

Tra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico esiste un rapporto inversamente proporzionale: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo. La verifica di conformità della norma delegata a quella delegante richiede lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico che, condotto in parallelo, tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni emanate dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa. (*Precedenti: S. 22/2024 - mass. 45964; S. 250/2016 - mass. 39181; S. 59/2016; S. 146/2015; S. 98/2015; S. 119/2013 - mass. 37115*). [S. 84/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

Tenendo conto del grado di specificità dei principi e criteri direttivi e della maggiore o minore ampiezza dell'oggetto della delega, la loro interpretazione deve muovere, innanzi tutto, dalla "lettera" del testo normativo, a cui si affianca l'interpretazione sistematica sulla base della *ratio legis*, che è quella che emerge dal contesto complessivo della legge di delega e dalle finalità che essa persegue. Il controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge di delega va, infatti, operato partendo dal dato letterale per poi procedere ad una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa. (*Precedenti: S. 7/2024 - 45939; S. 175/2022 - mass. 45026; S. 105/2022 - mass. 44726; S. 231/2021 - mass. 44276; S. 174/2021 - mass. 44204; n. 278/2016 - mass. 39281; S. 250/2016 - mass. 39181; S. 59/2016; S. 146/2015 - mass. 38480; S. 98/2015 - mass. 38392; S. 153/2014; S. 184/2013; S. 119/2013 - mass. 37115; S. 272/2012 - mass. 36774; S. 230/2010 - mass. 34783*). [S. 22/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Tra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico esiste un rapporto inversamente proporzionale: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo. La verifica di conformità della norma delegata a quella delegante richiede lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico che, condotto in parallelo, tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni emanate dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa. In sintesi, per definire il contenuto di questa, si deve tenere conto del complessivo contesto normativo in cui si inseriscono i principi e criteri direttivi della legge di delega e delle finalità che la ispirano; ciò che non solo rappresenta la base e il limite delle norme delegate, ma offre anche criteri di interpretazione della loro portata. (*Precedenti: S. 133/2021 - mass. 43963; S. 84/2017 - mass. 41188; S. 194/2015 - mass. 38554*). [S. 22/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Sebbene i lavori parlamentari possano essere utilizzati come dati ermeneutici orientativi per ricostruire il dibattito che ha condotto all'approvazione della legge delega, quali elementi che contribuiscono alla corretta esegesi di quest'ultima, va escluso che essi possano prevalere sul tenore testuale della legge, quale emerge dal dato letterale e logico, o esprimere interpretazioni autentiche della legge delega. (*Precedenti: S. 96/2020 - mass. 43352; S. 170/2019 - mass. 40714; S. 79/2019 - mass. 42202; S. 127/2017 - mass. 41585; S. 250/2016 - mass. 39181; S. 47/2014 - mass. 37772*). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

È consentito al legislatore delegato l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante. (*Precedenti: S. 150/2022 - mass. 45003; S. 133/2021 - mass. 43963; S. 142/2020 - mass. 43518; S. 96/2020 - mass. 43352; S. 10/2018 - mass. 39716; S. 198/2010 - mass. 41489; S. 426/2008 - mass. 33057*). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono. (*Precedenti citati: sentenze n. 170 del 2019, n. 10 del 2018 e n. 210 del 2015*). [S. 174/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

La previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Il che, se

porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse. (*Precedenti citati: sentenze n. 212 del 2018, n. 194 del 2015, n. 229 del 2014, n. 182 del 2014, n. 50 del 2014 e n. 98 del 2008*). [S. 96/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

La valutazione di conformità del decreto legislativo alla sua legge delega richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega. (*Precedente citato: sentenze n. 198 del 2018 e n. 250 del 2016*). [S. 170/19. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

Il vizio di eccesso di delega – denunciato in riferimento a una delle norme del d.lgs. n. 179 del 2009 (c.d. salva-leggi) – lungi dal consentire la mera disapplicazione della norma censurata, non può non determinare l'incidente di costituzionalità. (*Precedente citato: sentenza n. 5 del 2014*). [S. 182/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla ratio della delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono. (*Precedente citato: sentenza n. 210 del 2015*). [S. 10/18. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

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. 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 delega. (*Precedenti citati: sentenze n. 250 del 2016, n. 59 del 2016, n. 146 del 2015, n. 98 del 2015 e n. 119 del 2013*). [S. 127/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

L'eventuale esistenza di oggettive incertezze nella ricostruzione del coerente significato di taluni principi e criteri direttivi della legge delega 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, senza contrastare con gli indirizzi generali desumibili da questa. (*Precedenti citati: sentenze n. 278 del 2016, n. 229 del 2014, n. 134 del 2013 e n. 272 del 2012*). [S. 127/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

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, e l'esercizio del potere delegato appare coerente con la delega anche ove persegua lo scopo di prevenire eventuali contrasti o incertezze di giurisprudenza. (*Precedenti citati: sentenze n. 59 del 2016, n. 194 del 2015 e n. 237 del 2013*). [S. 127/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega, ma costituisce pur sempre elemento che – come in generale i lavori preparatori – può contribuire alla corretta esegesi di essa. Proprio dalla mancata censura in sede parlamentare la giurisprudenza costituzionale ha già potuto argomentare come non si fosse in presenza di una violazione della legge delega. (*Precedenti citati: sentenze n. 250 del 2016, n. 47 del 2014, n. 308 del 2002, n. 193 del 2002 e n. 173 del 1981*). [S. 127/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Il contenuto della delega e dei principi e criteri direttivi, accertati identificando il complessivo contesto normativo e le finalità che le ispirano, costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste ultime vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla ratio della legge delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono. (*Precedente citato: sentenza n. 210 del 2015*). [S. 250/16. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### 4.2.1. Casi concreti

In tema di eccesso di delega la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse. (*Precedenti citati: sentenze n. 212 del 2018, n. 194 del 2015, n. 182 del 2014 e n. 50 del 2014*). [S. 133/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 76 Cost., l'art. 1 del d.lgs. n. 179 del 2009, nella parte in cui dichiara, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge n. 991 del 1925, quanto all'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura. La norma censurata dal Tribunale di Sondrio, operando la "salvezza" di una disposizione implicitamente abrogata – dal momento che la richiamata esenzione di cui al suindicato art. 8 era stata implicitamente sostituita, per opera

dell'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988, con un sistema di sgravi contributivi – contrasta con i principi e criteri direttivi di cui all'art. 14, comma 14, lett. a), della legge delega n. 246 del 2005. (*Precedente citato: sentenza n. 370 del 1985*). [S. 182/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

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 di delegazione 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 250 del 2016, n. 47 del 2014, n. 272 del 2012, n. 75 del 2012, n. 98 del 2008, n. 341 del 2007 e n. 340 del 2007*). [S. 84/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

Il contenuto della delega non può essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente. (*Precedenti citati: sentenze n. 210 del 2015, n. 98 del 2015, n. 229 del 2014, n. 50 del 2014, n. 134 del 2013, n. 119 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 341 del 2007, n. 425 del 2000 e n. 163 del 2000*). [S. 276/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

#### **4.3. Limiti di oggetto e di contenuto della delega**

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, 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". (*Precedenti citati: sentenze n. 98 del 2008 e n. 158 del 1985*). [S. 104/17. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

Nello stesso senso, S. 166/23.

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. 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 250 del 2016, n. 210 del 2015 e n. 229 del 2014*). [S. 104/17. Pres. LATANZI; Red. CARTABIA]

Ferma l'esigenza di contenere adeguatamente l'ambito del potere legislativo affidato al Governo nello svolgimento della funzione legislativa delegata, 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 (*Precedenti citati: sentenze n. 98 del 2008 e n. 340 del 2007*). [S. 104/17. Pres. LATANZI; Red. CARTABIA]

In assenza di chiara e univoca formulazione dei principi e criteri direttivi, se l'obiettivo della delega legislativa è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, la conseguenza è che i principi sono quelli già posti dal legislatore. (*Precedenti citati: sentenze n. 341 del 2007 e n. 53 del 2005*). [S. 276/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

#### **4.4. Discrezionalità del legislatore delegato**

Se la delega legislativa non esclude in capo al legislatore delegato ogni discrezionalità, tuttavia la maggiore o minore ampiezza di quest'ultima va apprezzata in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega, nel rilievo che per valutare se il legislatore abbia ecceduto i margini di discrezionalità occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente. (*Precedenti: S. 175/2022 - mass. 45026; S. 231/2021 - mass. 44276; S. 174/2021 - mass. 44204; S. 153/2014; S. 184/2013; S. 272/2012; S. 230/2010*). [S. 166/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

La delega legislativa comporta una discrezionalità del legislatore delegato, più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei principi e criteri direttivi determinati nella legge delega, tenendo anche conto della sua ratio e della finalità da quest'ultima perseguita. (*Precedenti: S. 142/2020 - mass. 43518; S. 96/2020 - mass. 43352; S. 10/2018 - mass. 39716*). [S. 175/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

La previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse.

(*Precedenti*: S. 133/2021 - mass. 43963; S. 142/2020 - mass. 43518; S. 96/2020 - mass. 43352; S. 10/2018 - mass. 39716; S. 198/2010 - mass. 41489). [S. 150/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

La previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Spettano, in sostanza, al legislatore delegato margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento. Il riconoscimento di tale spazio di discrezionalità, dentro i confini ermeneutici del coerente sviluppo e del completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante è tanto più avvertito ove la delega riguardi l'adeguamento della normativa nazionale alle fonti sovranazionali nell'ambito del riordino di una materia complessa. (*Precedenti*: S. 133/2021 - mass. 43963; S. 212/2018 - mass. - 40849; S. 10/2018 - mass. 39716; S. 59/2016 - mass. 38781; S. 146/2015 - mass. 38480; S. 98/2015 - mass. 38392; S. 229/2014 - mass. 38121; S. 119/2013 - mass. 37115). [S. 260/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. (*Precedenti*: S. 142/2020 - mass. 43518; S. 170/2019 - mass. 40717; S. 198/2018 - mass. 41489; S. 182/2018 - mass. 40212). [S. 231/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

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; al fine di valutare se lo stesso legislatore delegato abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre pertanto individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. (*Precedenti citati*: sentenze n. 142 del 2020, n. 96 del 2020 e n. 10 del 2018). [S. 174/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. In particolare, l'art. 76 Cost. non impedisce l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal primo. Di conseguenza, neppure l'assenza di un'espressa previsione del legislatore delegante può impedire, a certe condizioni, l'adozione di norme da parte del delegato, trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega. La verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante postula,



in definitiva, 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 96 del 2020, n. 170 del 2019, n. 79 del 2019, n. 212 del 2018, n. 198 del 2018, n. 10 del 2018 e n. 278 del 2016*). [S. 142/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

Il silenzio del legislatore delegante su uno specifico tema non impedisce al legislatore delegato di disciplinarlo, trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega. (*Precedenti citati: sentenze n. 229 del 2014, n. 47 del 2014, n. 184 del 2013, n. 134 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010 e n. 341 del 2007; ordinanza n. 231 del 2009*). [S. 96/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

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". In questo quadro, la valutazione di conformità del decreto legislativo alla sua legge delega richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega. Quando si tratti, poi, di dare attuazione, per il mezzo del binomio legge di delega-decreto legislativo, alla normativa europea, si è affermato, altrettanto costantemente, che "i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto", potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato. (*Precedenti citati: sentenze n. 104 del 2017, n. 250 del 2016, n. 210 del 2015, n. 134 del 2013 e n. 32 del 2005*). [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO-BARBERA]

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; i principi e criteri direttivi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle disposizioni delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata, cosicché le disposizioni del decreto delegato vanno lette, ove possibile, nel significato compatibile con detti principi e criteri, i quali a loro volta vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della legge delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente. La discrezionalità del legislatore delegato, il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega, deve essere inquadrata entro questa cornice unitaria emergente dalla delega, interpretata in chiave anche sistematica e teleologica. (*Precedenti citati: sentenze n. 104 del 2017, n. 250 del 2016 e n. 229 del 2014*). [S. 182/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento. È intrinseca allo stesso strumento della delega la possibilità, soprattutto ove riguardi interi settori di disciplina o comunque organici complessi normativi, che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel quadro della fisiologica attività che lega i due livelli normativi. Se per un verso, si deve escludere che l'art. 76 Cost. riduca la funzione del legislatore delegato ad una mera "scansione linguistica" delle previsioni stabilite dal legislatore delegante, per altro verso l'ambito della discrezionalità lasciata al delegato muta a seconda della specificità dei criteri fissati nella legge delega, cosicché, per quanta ampiezza debba riconoscersi al potere di completamento del legislatore delegato, il suo libero apprezzamento non può uscire dai margini di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega. (*Precedenti citati: sentenze n. 59 del 2016, n. 146 del 2015, n. 98 del 2015, n. 229 del 2014, n. 119 del 2013, n. 272 del 2012, n. 293 del 2010 e n. 98 del 2008*). [S. 10/18. Pres. GROSSI; Red. BABERA]

Al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo. Infatti, l'art. 76 Cost. non riduce la funzione del legislatore delegato ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante, tuttavia il potere di riempimento del primo non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, essendo quella su delega una legislazione vincolata. (*Precedenti citati: sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013; sentenza n. 293 del 2010*). [S. 250/16. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### 4.4.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 76 Cost., l'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017 nella parte in cui prevede, al primo periodo, che il magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi anziché «per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi». La disposizione censurata dal TAR Lazio, sez. prima, si discosta dalla disposizione delegante in quanto la legge n. 57 del 2016, nel fissare i principi ed i criteri direttivi, aveva stabilito che si applicasse l'art. 9 della legge n. 374 del 1991, che prevede la disciplina della dispensa dei giudici di pace, con la formula sopra riportata. Detto criterio direttivo reca una vera e propria regola *iuris*, compiuta nei suoi contenuti e portatrice di una stringente disciplina della fattispecie, che non lascia margini a scelte discrezionali del legislatore delegato. La previsione censurata, invece, elimina uno dei sintagmi integrativi del richiamato art. 9, ignorando l'infermità quale causa di impedimento e convogliando nell'indistinta categoria dell'impedimento ultrasemestrale ogni regolamentazione della dispensa dal servizio del magistrato onorario. Né può addivenirsi a una interpretazione conservativa della disposizione delegata – in quanto mera ragionevole espansione di un contenuto, nel resto mantenuto nel suo fondamento – dal momento che essa delinea una disposizione completamente differente da quella della legge di delega, anche sostenuta da una

distinta ratio. Che la legge delegata non sia di mero completamento di quella di delega – e che, pertanto, il potere delegato sia stato esercitato al di fuori della legge di delega – è confermato, infine, dall’abrogazione dello stesso art. 9 della legge n. 374 del 1991 disposta dall’art. 33 del medesimo d.lgs. n. 116 del 2017. [S. 166/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Veneto e Lombardia, in riferimento all’art. 76 Cost., per violazione dei principi e criteri direttivi di cui all’art. 5, comma 1, lett. f), della legge n. 106 del 2016, – degli artt. 64 e 65 – quest’ultimo nel testo introdotto dall’art. 18 del d.lgs. n. 105 del 2018 – del d.lgs. n. 117 del 2017, che disciplinano le funzioni di vigilanza nell’Organismo nazionale di controllo (ONC) sui centri di servizio di volontariato, in raccordo con gli organismi territoriali di controllo. La legge di delegazione ha delineato una rete tra organismi regionali, sovraregionali e nazionale, da costituirsi con d.m., la cui adozione, attraverso le norme impugnate, ha previsto una forma accentuata di coordinamento, affidata a un organismo di diritto privato; ciò, tuttavia, attiene ad aspetti di merito, che rientrano nella discrezionalità del legislatore delegato, non a profili di legittimità costituzionale. [S. 185/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

#### **4.5. Mancata impugnazione della delega (casistica)**

Sono dichiarate inammissibili, per mancata impugnazione della legge delega, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni autonome Valle d’Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, dalle Regioni Veneto e Calabria e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in riferimento al principio di leale collaborazione – degli artt. 3, 5, 8, 9, 12, 13, 16, 17, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017. Come eccepito dal Governo, la norma di delega può essere impugnata allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa. Da tale immediata impugnabilità deriva, per un verso, che la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa legge delega, e non del decreto delegato; e, per un altro, che l’eventuale vizio del decreto delegato è meramente riflesso, con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega. (*Precedenti citati: sentenza n. 261 del 2017 e n. 251 del 2016*). [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO-BARBERA]

#### **4.6. Mancato parziale esercizio della delega**

Il mancato parziale esercizio della delega da parte del legislatore può determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, ma non una violazione dell’art. 76 Cost., a meno che ciò non comporti uno stravolgimento della legge di delegazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 304 del 2011, n. 149 del 2005, n. 218 del 1987, n. 8 del 1977 e n. 41 del 1975; ordinanze n. 283 del 2013 e n. 257 del 2005*). [S. 223/19. Pres. LATTANZI; Red. VIGANÒ]

#### **4.7. Tipologie di deleghe: deleghe attuative del diritto europeo**

In caso di attuazione, per il mezzo del binomio legge di delega-decreto legislativo, della normativa europea, i principi che quest’ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di

parametro interposto, potendo autonomamente giustificare l'intervento del legislatore delegato. (*Precedenti citati: sentenze n. 210 del 2015, n. 134 del 2013 e n. 32 del 2005*). [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO-BARBERA]

Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto. (*Precedente citato: sentenza n. 210 del 2015*). [S. 250/16. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### 4.7.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse, in riferimento all'art. 76 Cost., dalle Regioni autonome Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, dalle Regioni Lombardia, Abruzzo, Puglia, Veneto e Calabria e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli artt. 3, 4, 5, 8, 12, 13, 14, 16, 17, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, che riformano la disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA. Deve escludersi che la legge delega n. 114 del 2015 rientri nel novero delle deleghe di mero riassetto o riordino, in ragione delle quali i poteri del legislatore delegato di introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto alla previgente disciplina normativa devono considerarsi circoscritti entro limiti puntuali; l'attuazione, in particolare, di una direttiva dell'Unione europea, per di più modificativa di una precedente, non può non implicare l'adozione di misure normative innovative, volte a realizzare, nell'ordinamento interno, le finalità e agli obiettivi posti a livello europeo. Né la modifica, posta in essere dalle disposizioni impugnate, della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di VIA e dei relativi procedimenti è estranea alla ratio della delega, la cui strategia si giustifica con l'esigenza di rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole, in modo da recepire fedelmente la direttiva, che reca una disciplina piuttosto dettagliata, superando la pregressa situazione di frammentazione e contraddittorietà della regolamentazione, dovuta alle diversificate discipline regionali. E se è vero è che la "centralizzazione" delle competenze non era specificamente imposta né dalla legge delega né dalla direttiva, la soluzione prescelta dal legislatore delegato è comunque frutto legittimo dell'esercizio di quel margine di discrezionalità riconosciuto al Governo per raggiungere gli obiettivi posti dalla direttiva e dalla legge delega. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO-BARBERA]

#### 4.8. Segue: deleghe in materia penale

Nella materia penale il legislatore delegante deve adottare criteri direttivi e principi configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti. In detta materia il grado di determinatezza richiesto per le regole fissate nella legge delega è più elevato in quanto - spettando al Parlamento l'individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili - il controllo del rispetto dei principi e criteri direttivi da parte del Governo è anche strumento di garanzia della riserva di legge e del rispetto del principio di stretta legalità. (*Precedenti: S. 174/2021 - mass. 44205; S. 127/2017 - mass. 41586; S. 5/2014; S. 49/1999 -*

*mass. 24473; S. 53/1997; O. 134/2003 - mass. 27715).* [S. 175/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

In punto di sanzioni, il legislatore delegante deve adottare criteri direttivi configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti. Per la materia penale è infatti più elevato il grado di determinatezza richiesto per le regole fissate nella legge delega, perché il controllo sul rispetto dell'art. 76 Cost. da parte del Governo è anche strumento di garanzia del principio della riserva di legge (art. 25, secondo comma, Cost.), che attribuisce al Parlamento funzione centrale nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili. (*Precedenti citati: sentenze n. 127 del 2017, n. 5 del 2014, n. 49 del 1999 e n. 53 del 1997; ordinanza n. 134 del 2003*). [S. 174/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

La coerenza fra legge delega e decreto legislativo assume peculiare crucialità quando 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, quanto nella selezione delle materie da depenalizzare. (*Precedente citato: sentenza n. 5 del 2014*). [S. 127/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

*V. anche, più nel dettaglio, Volume 8, Capitolo 1, par. 2.1.*

#### **4.9. Segue: la delega sulle spese di giustizia**

Nell'emanazione del testo unico sulle spese di giustizia, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. *d*), della legge n. 50 del 1999, il legislatore delegato deve attenersi al criterio del coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, potendo apportare le sole modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa riordinata; tuttavia, tale criterio può anche essere non solo formale e, dunque, tradursi in un testo non meramente compilativo, purché l'obiettivo rimanga il medesimo. (*Precedente: S. 174/2005*). [S. 64/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

#### **4.10. delega c.d. salva-leggi**

Deve escludersi che il d.lgs. n. 179 del 2009 sia meramente ricognitivo delle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, le quali, se non comprese nei c.d. settori esclusi e non richiamate dal decreto citato, sono da considerarsi abrogate ad opera dell'art. 14, comma 14-*ter*, della legge n. 246 del 2005 (c.d. clausola ghigliottina). Il d.lgs. n. 179 del 2009 (c.d. salva-leggi), contrariamente a quanto ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità, ha necessariamente valenza anche normativa, perché conferma la persistente e immutata efficacia delle disposizioni che sottrae all'effetto abrogativo generalizzato della c.d. clausola ghigliottina. Né depongono in senso contrario le sentenze n. 80 del 2012 e n. 346 del 2010, in quanto la prima in nessuna sua parte prende posizione sulla natura ricognitiva o non del d.lgs. n. 179 del 2009;

mentre la seconda, riguardata alla luce delle questioni di legittimità costituzionale allora sollevate, nonché di altre affermazioni rese nella complessiva motivazione, ha voluto soltanto escludere che con il d.lgs. “salva-leggi” fossero state reintrodotti disposizioni in ipotesi lesive della competenza della Provincia autonoma allora ricorrente. (*Precedenti citati: sentenze n. 80 del 2012, n. 346 del 2010 e n. 41 del 1975*). [S. 182/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

#### 4.11. Segue: la delega di riordino

La delega per il riordino o per il riassetto normativo [...] concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante, sicché va delimitato 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. (*Precedenti: S. 231/2021 - mass. 44276; S. 142/2020 - mass. 43518; S. 61/2020 - mass. 41958; S. 170/2019 - mass. 40717; S. 198/2018 - mass. 41489; S. 250/2016 - mass. 39181; S. 94/2014 - mass. 37869; S. 73/2014 - mass. 37833; S. 162/2012 - mass. 36437, S. 80/2012, S. 293/2010 - mass. 34955; S. 230/2010 - mass. 34783*). [S. 105/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

Nell'ambito della delegazione legislativa di cui all'art. 76 Cost., per un verso il Parlamento è tenuto a circoscrivere i margini di azione dell'esecutivo, attraverso l'individuazione dei principi e criteri direttivi, la delimitazione dell'oggetto e la fissazione del termine; per altro verso, le condizioni fissate dal delegante rappresentano un confine invalicabile per il Governo, che proprio nel contenuto della delega trova la misura della propria azione. Pertanto, soprattutto nel caso di deleghe destinate al riordino normativo, al legislatore delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante. Il delegante non è tuttavia onerato di fornire una descrizione tassativa delle norme suscettibile di guidare il delegato, risultando anzi consentito il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall'indicazione di precisi principi; né il Governo è tenuto a una attività di mera esecuzione o automatico riempimento dei disposti cristallizzati nella delega, poiché i confini del potere legislativo delegato risultano complessivamente dalla determinazione dell'oggetto e dei principi e criteri direttivi, unitariamente considerati. Il contenuto di una delega legislativa deve essere infatti identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, della 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. Entro questa cornice – emergente da un'interpretazione anche sistematica e teleologica della delega – deve essere inquadrata la discrezionalità del legislatore delegato, il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega. (*Precedenti citati: sentenze n. 198 del 2018, n. 104 del 2017, n. 250 del 2016, n. 210 del 2015, n. 229 del 2014, n. 94 del 2014, n. 73 del 2014, n. 50 del 2014, n. 5 del 2014, n. 162 del 2012, n. 80 del 2012; n. 159 del 2001, n. 198 del 1998, n. 106 del 1962 e n. 3 del 1957*). [S. 79/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Nel caso di deleghe per il riordino o il riassetto di settori normativi, va 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 250 del 2016, n. 162 del 2012, n. 80 del 2012 e n. 293 del 2010*). [S. 84/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

Nel caso di delega per il riordino normativo, al legislatore delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante e sono legittime soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato. (*Precedenti citati: sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012; sentenze n. 170 del 2007, n. 239 del 2003 e n. 354 del 1998*). [S. 250/16. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

Nel caso di delega volta alla "razionalizzazione", deve essere inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto. Qualora a tale ultima finalità si intenda aggiungere quella di innovare la disciplina oggetto di riorganizzazione, rimane imprescindibile la fissazione di precisi principi e criteri direttivi. (*Precedenti citati: sentenze n. 162 del 2012, n. 94 del 2014 e n. 50 del 2014*). [S. 250/16. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### 4.11.1. Casi concreti

L'art. 7, comma 2, lett. d), della legge n. 50 del 1999 (come modificato dall'art. 1 della legge n. 340 del 2000) – nell'enunciare l'obiettivo della "coerenza logica e sistematica" quale criterio direttivo della delega per l'emanazione di testi unici finalizzati al riordino delle norme legislative e regolamentari in un complesso di materie (tra cui l'edilizia) – chiamava il Governo a individuare i principi regolativi della normativa già esistente in materie delimitate e ad operare, in base ad essi, un coordinamento delle norme vigenti non esclusivamente formale, con la conseguenza che il testo unico poteva innovare per raggiungere la coerenza logica e sistematica nei limiti richiesti dal riordino. (*Precedenti citati: sentenze n. 230 del 2010, n. 174 del 2005, n. 53 del 2005 e n. 52 del 2005*). [S. 84/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

#### 4.12. La sub-delega

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, conferiscano agli organi di tale potere il compito di emanare normative di tipo regolamentare, disposizioni di carattere tecnico o atti amministrativi di esecuzione. (*Precedenti citati: sentenze n. 139 del 1976, n. 106 del 1967, n. 79 del 1966, n. 66 del 1965 e n. 103 del 1957; ordinanza n. 176 del 1998*). [S. 104/17. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

#### 5. Statuto regionale e norme attuative degli statuti speciali

Le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile, e sono dotate di

competenza riservata e separata rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica. Tali fonti sono pertanto idonee a introdurre una disciplina innovativa nel rispetto, tuttavia, dei principi costituzionali e del limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale. (*Precedenti: S. 9/2024 - mass. 45952; S. 316/2004 - mass. 28807; S. 353/2001 - mass. 26598; S. 160/1985 - mass. 10946; S. 212/1984 - mass. 9644*). [S. 120/24. Pres. BARBERA; Red. BUSCEMA]

Le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile, la cui competenza ha carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica. È insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico. (*Precedente: S. 353/2001 - mass. 26566*). [S. 9/24. Pres. BARBERA; Red. BUSCEMA]

Nello stesso senso, S. 31/19.

Le norme di attuazione dello statuto speciale sono fonti a competenza “riservata e separata”, rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica, idonee a introdurre una disciplina innovativa nel rispetto dei principi costituzionali e del limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale, in modo da comporre un ordinamento giuridico armonico, compatibile con l'autonomia speciale e coerente con il principio di unitarietà della Repubblica. (*Precedenti: S. 316/2004 - mass. 28807; S. 213/1998 - mass. 24181; S. 137/1998 - mass. 23864; S. 85/1990 - mass. 15295; S. 160/1985 - mass. 10946*). [S. 9/24. Pres. BARBERA; Red. BUSCEMA]

I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali presentano caratteristiche peculiari rispetto a quelli ordinari, in quanto emanati dal Governo in assenza della legge di delega preventiva del Parlamento; non sono sottoposti al parere parlamentare; necessitano del consenso della Commissione paritetica Stato-Regione, prevista da ciascuno statuto speciale, cui partecipano membri designati in misura uniforme dal Governo e dalla Regione. I presupposti del decreto legislativo di attuazione sono la Costituzione e lo statuto speciale, ed è a tali fonti che si fa riferimento soprattutto per individuare l'oggetto delle disposizioni di attuazione. Il raffronto del contenuto del decreto legislativo di attuazione dello statuto speciale con la fonte statutaria in rilievo evidenzia, invece, che la disciplina introdotta per dare attuazione allo statuto speciale nella sostanza non reca alcun riferimento a ciò che è disciplinato dagli artt. 14 e 17 dello statuto medesimo, i quali non includono tra le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva e concorrente della Regione quelle della contabilità e della disciplina del bilancio. [S. 9/24. Pres. BARBERA; Red. BUSCEMA]

È coesistente alla titolarità delle attribuzioni costituzionali la limitazione territoriale dell'ambito di applicazione delle disposizioni delle fonti statutarie, anche speciali, in forza delle «forme e condizioni particolari di autonomia» delle



quali le Regioni a statuto speciale dispongono, secondo gli statuti speciali di cui all'art. 116, primo comma, Cost. [S. 173/23. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

Alle norme di attuazione statutaria della Regione Siciliana è riconosciuta la possibilità di introdurre una disciplina particolare e innovativa, purché entro il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale; in tal caso, esse prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti. (*Precedente: S. 353/2001 - mass. 26598*). [S. 63/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Le norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige – adottate, ai sensi dell'art. 107 dello statuto, con decreti legislativi, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano, con l'obbligo di appartenenza di tre componenti al gruppo linguistico tedesco o ladino – sono espressive di un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile e, quindi, nell'ambito della loro competenza, capaci di derogare alle leggi ordinarie, nel rispetto dei suddetti limiti. (*Precedenti citati: sentenze n. 341 del 2001, n. 213 del 1998, n. 160 del 1985, n. 212 del 1984 e n. 151 del 1972*). [S. 51/20. Pres. CAROSI; Red. PROSPERETTI]

Secondo il costante orientamento costituzionale, tracciato con continuità precedentemente e successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, lo statuto, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Quest'ultima, dunque, se si pone in contrasto con la fonte statutaria interposta, viola l'art. 123 Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 119 del 2006, n. 993 del 1988 e n. 48 del 1983*). [S. 178/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Per il suo sicuro ruolo interpretativo e integrativo, la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente – all'esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione – un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali. (*Precedenti citati: sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015*). [S. 65/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

## **6. Gli interna corporis**

Esclusa la sindacabilità dei regolamenti parlamentari nell'ambito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, il controllo di compatibilità con la Costituzione ben può essere effettuato nel giudizio per conflitto tra poteri dello Stato, sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza degli organi costituzionali. (*Precedenti: S. 237/2022 - mass. 45146; S. 120/2014 - mass. 37920; S. 154/1985 - mass. 10917*). [S. 65/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

Nel conflitto tra poteri dello Stato, su impulso del potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro, la Corte è in grado di assicurare – anche con riferimento al concreto esercizio del potere regolamentare attribuito alle Camere

dalla Costituzione – il rispetto del corretto confine tra i due distinti valori dell'autonomia delle Camere, da un lato, e della legalità-giurisdizione, dall'altro. (*Precedenti: S. 120/2014; S. 379/1996 - mass. 22938*). [S. 65/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

La giurisdizione comune non può, nella decisione delle controversie sottoposte al suo esame, semplicemente ignorare o, comunque, disapplicare la disciplina posta dai regolamenti delle Camere; queste ultime sono, infatti, fonti di rango primario, tanto con riferimento ai regolamenti c.d. “maggiori”, o “generali”, disciplinati direttamente dall'art. 64, primo comma, Cost., quanto con riferimento a quelli c.d. “minori”, i quali trovano in quelli maggiori la propria fonte di legittimazione. (*Precedenti: S. 126/2023 - mass. 45701 - 45703; S. 237/2022 - mass. 45147*). [S. 65/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

La Corte costituzionale è competente a giudicare in ordine al rispetto delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, ma non anche in ordine al rispetto delle previsioni dei regolamenti parlamentari della Camera e del Senato, per la cui eventuale violazione operano rimedi interni alle Assemblee parlamentari, alle quali sole spetta il giudizio relativo all'interpretazione e all'applicazione delle previsioni regolamentari. (*Precedenti: S. 237/2013 - mass. 37374; S. 78/1984 - mass. 9579; S. 9/1959 - mass. 744*). [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

I regolamenti “minori” (o “derivati”) rinvencono il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione in quelli cosiddetti “maggiori” o “generali”, approvati da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei suoi componenti ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost., e sono suscettibili di dar luogo a un conflitto tra poteri dello Stato se la loro mancata applicazione da parte dell'organo giurisdizionale lede l'autonomia regolamentare di ciascuna Camera. (*Precedente: S. 237/2022 - mass. 45146*). [O. 250/22. Pres. de PRETIS; Red. AMOROSO]

Nel sistema delle fonti delineato dalla Costituzione il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come atto normativo dotato di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria, nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire. La riserva di regolamento assume, nondimeno, carattere indefettibile soltanto in materia di procedimento legislativo, mentre, con riferimento ad altri settori del diritto parlamentare, resta demandata alla discrezionalità del Parlamento la scelta della fonte più congeniale alla materia da trattare. I regolamenti parlamentari “maggiori” vanno iscritti tra le fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza, ma non sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge sindacabili dalla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 134, primo alinea, Cost. Allo stesso modo, e a maggior ragione, non sono assoggettabili al giudizio di legittimità costituzionale i regolamenti “minori”, che trovano in quelli maggiori la propria fonte di legittimazione. [S. 237/22. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

### 6.1. Casi concreti

Sono dichiarate inammissibili – in quanto le relative censure investono un atto normativo che non è compreso tra le fonti soggette al giudizio di legittimità costituzionale – le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Consiglio di garanzia del Senato in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, Cost., dell’art. 1, comma 1, della delib. del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 2018, che disciplina i vitalizi riconosciuti agli ex parlamentari. Tale normativa – omologa a quella introdotta dall’Ufficio di presidenza della Camera dei deputati con delib. n. 14 del 2018 – ha significativamente innovato la disciplina dell’assegno vitalizio, delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011, uniformandola al regime previdenziale, basato sul metodo contributivo, vigente nell’ordinamento generale, al termine di una evoluzione normativa che – fatta eccezione per la disciplina fiscale, di rango legislativo – ha sempre trovato il suo assetto in regolamenti degli organi di vertice amministrativo delle Camere. In particolare, la determinazione in scrutinio, adottata dall’organo di vertice dell’amministrazione del Senato, si iscrive nel novero dei regolamenti parlamentari c.d. “minori” o “derivati”, che rinvergono il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione in quelli c.d. “maggiori” o “generali”. Sebbene l’opzione per la fonte legislativa – espressamente operata, con riguardo alla indennità, dall’art. 69 Cost. – garantirebbe in più la scrutinabilità dell’atto normativo davanti alla Corte costituzionale e assicurerebbe un’auspicabile omogeneità della disciplina concernente lo status di parlamentare – in quanto la disciplina del vitalizio, investendo una componente essenziale del trattamento economico del parlamentare, contribuisce ad assicurare a tutti i cittadini uguale diritto di accesso alla relativa funzione, scongiurando il rischio che lo svolgimento del *munus* parlamentare possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale –, anche i regolamenti parlamentari minori costituiscono una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni. Essi contribuiscono, come tali, a delineare lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari, quale definito e delimitato dagli artt. 64 e 72 Cost., ossia dalle norme che segnano l’ambito di competenza riservato avente ad oggetto l’organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione. Spetta, pertanto, agli organi dell’autodichia il giudizio - che si svolge secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio - sulla legittimità della deliberazione censurata. (*Precedenti*: S. 262/2017 - *mass.* 40991; S. 120/2014 - *mass.* 37920; S. 379/1996 - *mass.* 22938; S. 154/1985 - *mass.* 10917). [S. 237/22. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

### 7. Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale

Le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale sono estranee al sindacato di legittimità costituzionale, qualunque sia la collocazione che ad esse si intenda attribuire nel sistema delle fonti (*Precedenti*: O. 185/2014 - *mass.* 38052; O. 295/2006). [S. 35/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

## **8. Le procedure collaborative nella formazione degli atti normativi**

Non è necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e nel principio di leale collaborazione non può essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo. (*Precedenti*: S. 63/2024 - 46089; S. 6/2023 - mass. 45275; S. 237/2017 - mass. 41629). [S. 130/24. Pres. BARBERA; Red. BUSCEMA]

Il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze. Il rilievo, sul piano della legittimità costituzionale, della consultazione con le regioni è escluso a maggior ragione nel caso del decreto-legge – la cui adozione è condizionata dal secondo comma dell'art. 77 Cost. soltanto al presupposto dei casi straordinari di necessità e urgenza – e, soprattutto, nell'ipotesi della conversione in legge, il cui procedimento ha tempi stretti, costituzionalmente stabiliti. (S. 169/2020 - mass. 43254; S. 194/2019 - mass. 42911; S. 137/2018 - mass. 41373; S. 17/2018 - mass. 39769; S. 44/2018 - mass. 39912; S. 237/2017 - mass. 41629; S. 192/2017 - mass. 42059; S. 251/2016 - mass. 39226). [Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Nelle materie di potestà legislativa concorrente, è adeguato il parere obbligatorio, anche non vincolante, per atti generali o regolatori di carattere “tecnico” e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici, mentre è richiesta l'intesa, ora nella forma debole ora in quella forte, in relazione ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali. (S. 123/2022 - mass. 44990; S. 261/2015 - mass. 38663; S. 165/2011 - mass. 35653; S. 79/2011 - mass. 35475; S. 278/2010 - mass. 34909; S. 214/2006 - mass. 30448; S. 383/2005 - mass. 29831; S. 378/2005 - mass. 29797). [Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

In caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto. (*Precedenti citati*: sentenze n. 208 del 2020 e n. 137 del 2018 e n. 196 del 2015). [S. 187/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

Il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione. (*Precedente citato*: sentenza n. 233 del 2019). [S. 37/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Pur non imponendosi, di norma, il principio di leale collaborazione al procedimento legislativo, l'intesa fra Stato e Regioni si impone quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati nell'evenienza di uno stretto intreccio fra materie e competenze; tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Nel seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale, che consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla

collaborazione con le Regioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 194 del 2019, n. 137 del 2018, n. 44 del 2018, n. 17 del 2018, n. 237 del 2017, n. 192 del 2017, n. 251 del 2016*). [S. 169/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

Poiché le procedure collaborative tra Stato e Regione non rilevano nel sindacato di costituzionalità della legge, ne deriva la non fondatezza di una formale e generica doglianza di “unilateralità” dell’intervento normativo regionale oggetto di impugnazione da parte del Governo. (*Precedenti citati: sentenze n. 233 del 2019 e n. 195 del 2004*). [S. 138/20. Pres. CARTABIA; Red. MORELLI]

Le procedure collaborative tra Stato e Regione non rilevano nel sindacato di legittimità degli atti legislativi, salvo che l’osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione. L’esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell’art. 77 Cost., alla mera occorrenza di “casi straordinari di necessità e d’urgenza”. (*Precedenti citati: sentenze n. 251 del 2016, n. 79 del 2011, n. 33 del 2011, n. 278 del 2010, n. 298 del 2009, n. 371 del 2008 e n. 387 del 2007*). [S. 233/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

Il principio di leale cooperazione viene in rilievo negli ambiti in cui si verifica un intreccio di competenze statali e regionali. Quando poi il legislatore statale interviene con lo strumento del decreto-legge, la natura e le caratteristiche di tale atto, come risultano dall’art. 77 Cost., escludono in radice la possibilità di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell’ambito della decretazione d’urgenza. (*Precedente citato: sentenza n. 161 del 2019*). [S. 194/19. Pres. LATTANZI; Redd. CARTABIA-de PRETIS-ZANON-BARBERA]

La riconduzione alla competenza legislativa statale esclude anche ogni profilo di violazione del principio di leale collaborazione, in particolare con riguardo alla procedura di adozione dei decreti legislativi. (*Precedente citato: sentenza n. 251 del 2016*). [S. 161/19. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

Un accordo (tra Stato e autonomie) raggiunto nella Conferenza unificata non può condizionare l’esercizio della funzione legislativa. (*Precedente citato: sentenza n. 205 del 2016*). [S. 32/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

Quantunque la Corte costituzionale abbia più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo, tuttavia, là dove il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all’intesa. Quest’ultima si impone quale cardine della leale collaborazione anche quando l’attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi adottati dal Governo sulla base dell’art. 76 Cost., i quali – essendo, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, e condizionati, per la loro validità, a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche nella legge di delegazione – finiscono con l’essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Nel seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a “oggetti distinti suscettibili di separata disciplina” (art. 14 della legge n. 400

del 1988), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale, che consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni. [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

Le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni non trovano applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, nella quale non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà. L'inapplicabilità delle procedure collaborative vale in riferimento al procedimento legislativo ordinario e, a maggior ragione, per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza dell'art. 77, secondo comma, Cost., alla ricorrenza di casi straordinari di necessità e urgenza. (*Precedenti citati: sentenze n. 26 del 2014, n. 121 del 2013, n. 97 del 2013, n. 8 del 2013, n. 207 del 2011, n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009*). [S. 280/16. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

#### 8.1. *Casi concreti*

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria, in riferimento all'art. 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, degli artt. 1, 12 e 13 del d.l. n. 113 del 2018, conv. con modif. in legge n. 132 del 2018, i quali, rispettivamente, hanno sostituito al permesso di soggiorno "per motivi umanitari" una serie di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, riformato il Sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati (SPRAR), e previsto che il permesso di soggiorno non costituisce più titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del d.P.R. n. 223 del 1989, e che l'accesso ai servizi previsti dal medesimo d.l. impugnato e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio, anziché in quello di residenza, con abrogazione della disciplina di iscrizione anagrafica del richiedente protezione internazionale. Il legislatore statale ha esercitato le competenze che la Costituzione gli ha attribuito in via esclusiva in materia di diritto di asilo, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e anagrafi, sicché il principio di leale cooperazione non è stato correttamente invocato. Se è vero che l'accoglienza dei migranti prevede l'intervento coordinato di Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, a tal fine, tuttavia, l'art. 118, terzo comma, Cost. nella materia dell'immigrazione contempla l'ipotesi di forme di coordinamento fra Stato e Regioni, stabilite dalla legge statale, soltanto a valle, e cioè in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative, e non a monte, in relazione all'esercizio della stessa funzione legislativa statale che è, e rimane, di competenza esclusiva dello Stato. In ogni caso, nella fattispecie in esame il legislatore statale è intervenuto con lo strumento del decreto-legge, la cui natura e caratteristiche escludono in radice la possibilità di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell'ambito della decretazione d'urgenza. (*Precedenti citati: sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, n. 299 del 2010, n. 134 del 2010, n. 156 del 2006 e n. 300 del 2005*). [S. 194/19. Pres. LATTANZI; Redd. CARTABIA-de PRETIS-ZANON-BARBERA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 120 Cost., per violazione in via derivata del principio di leale collaborazione, avendo la legge delega previsto

come unico strumento di concertazione il parere della Conferenza permanente – dell’art. 15, comma 5, nonché degli artt. 1, comma 3, 2, 3, 4 e 8 del d.lgs. n. 74 del 2018 e, conseguentemente, dell’intero decreto. La necessità dell’intesa è esclusa, per l’art. 15, comma 5 – che dispone che l’Agenzia e gli altri organismi pagatori si avvalgano dei servizi del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) – dalla sua riconduzione alla competenza statale esclusiva in materia di “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”. Mentre, per gli artt. 1, comma 3, 2, 3, 4, e 8, relativi all’assetto organizzativo dell’Agenzia – ove ricorre un inestricabile intreccio di competenze legislative statali e regionali – il Governo, nell’iter di formazione del decreto legislativo, ha fatto ricorso al procedimento di intesa (benché non raggiunta per l’opposizione della stessa ricorrente), non in modo meramente nominalistico, deponendo l’intercorso carteggio sullo schema di decreto delegato per il superamento del modulo del mero parere, tramite un dialogo che va oltre, per flessibilità e bilateralità, il rigido schema della sequenza coordinata di atti unilaterali (invio dello schema da parte del Ministro, parere della Regione. [S. 161/19. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO])

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, della legge n. 164 del 2016, impugnato dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto – in riferimento al principio di leale collaborazione [e agli artt. 5 e 114 Cost.] – nella parte in cui non prevede un coinvolgimento regionale nell’adozione della legge ordinaria destinata a definire le modalità del concorso degli enti territoriali alla riduzione del debito pubblico. Il forte impatto che tale concorso (vieppiù in quanto realizzato attraverso versamenti al fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato) produce sull’autonomia finanziaria regionale comporta un’esigenza collaborativa (già riconosciuta dalla sentenza n. 88 del 2014), la quale – se impone allo Stato di improntare la sua attività di coordinamento della finanza pubblica a canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla manovra – non conduce, tuttavia, al coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di formazione della legge regolatrice delle modalità del concorso. Per costante giurisprudenza costituzionale, infatti, nel principio di leale collaborazione non può essere rinvenuto un fondamento costituzionale all’applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo; né dalle specifiche ipotesi in cui la Costituzione prescrive che una legge statale ordinaria sia preceduta da un raccordo con le Regioni (artt. 116, terzo comma, 132, secondo comma, e 133, primo comma, Cost.) può inferirsi come regola che le leggi statali incidenti sull’autonomia regionale siano implicitamente rinforzate da un vincolo procedimentale di collaborazione con le Regioni; infine, la necessità – statuita dalla sentenza n. 251 del 2016 – di meccanismi collaborativi (intese con la Conferenza unificata o con la Conferenza Stato-Regioni) nella legge delega per la riforma delle pubbliche amministrazioni si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo, onde non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria. (*Precedenti citati: sentenza n. 88 del 2014; sentenze n. 107 del 2016 e n. 19 del 2015; sentenze n. 192 del 2017, n. 43 del 2016, n. 250 del 2015, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011, n. 278 del 2010, n. 112 del 2010, n. 100 del 2010, n. 298 del 2009, n. 249 del 2009, n. 247 del 2009, n. 232 del 2009, n. 225 del 2009, n. 107 del 2009, n. 12 del 2009, n. 401 del 2007, n. 98 del 2007, n. 181 del 2006,*

*n. 272 del 2005, n. 196 del 2004, n. 437 del 2001; sentenza n. 251 del 2016).* [S. 237/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. – l’art. 18, lett. a), b), c), e), i), l) e m), nn. da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015 [c.d. “riforma Madia“], nella parte in cui, in combinato disposto con l’art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata. Le disposizioni impugnate dalla Regione Veneto – recanti specifici criteri di delega per il riordino della complessa disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, al fine prioritario di chiarezza e semplificazione normativa nonché di tutela e promozione della concorrenza – coinvolgono inevitabilmente profili pubblicistici, che attengono alle modalità organizzative di espletamento delle funzioni amministrative e dei servizi riconducibili alla competenza residuale regionale, anche con riguardo alle partecipazioni degli enti locali che non abbiano come oggetto l’espletamento di funzioni fondamentali; ma coinvolgono anche profili privatistici, inerenti alla forma delle società partecipate (che trova nel codice civile la sua radice) e aspetti connessi alla tutela della concorrenza, riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale. In presenza di tale “concorrenza” di competenze statali e regionali, la necessaria applicazione del principio di leale collaborazione esige che ai principi e criteri direttivi il Governo dia attuazione solo dopo aver svolto idonee trattative con Regioni e enti locali nella Conferenza unificata, la quale è la sede più idonea a consentire l’integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti territoriali coinvolti, quando siano in discussione temi comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali. [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

A fronte di una “concorrenza” di competenze, nessuna delle quali prevale sulle altre, il vincolo di strumentalità, che, nella prospettiva unitaria sottesa alla c.d. riforma Madia, costituisce fondamento di validità dell’intervento del legislatore statale, ma impone a quest’ultimo il rispetto del principio di leale collaborazione nella forma dell’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, che è l’unica adeguata a garantire il giusto temperamento della compressione delle competenze delle Regioni, attraverso la loro partecipazione con il Governo alla definizione della disciplina attuativa della delega. Se, a fronte di tale palese concorso di competenze inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, l’intervento del legislatore statale non è costituzionalmente illegittimo, esso tuttavia deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, garantendo nella fase attuativa della delega un reale coinvolgimento delle Regioni, per realizzare il quale non è sufficiente il prescritto parere in Conferenza unificata, essendo bensì l’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni l’unica forma idonea ad assicurare – mediante lo svolgimento di genuine trattative prima dell’adozione dei decreti delegati – il raccordo tra le competenze esclusivamente statali e regionali coinvolte dalla riforma». (*Precedenti citati: sentenze n. 26 del 2016, n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 del 2008 e n. 50 del 2008*). [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]



## **Capitolo 2. Le altre fonti interne**

### **1. La contrattazione collettiva**

La competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile è violata da parte di leggi regionali che disciplinano materie riservate alla contrattazione collettiva relativa all'impiego pubblico privatizzato. Va pertanto esclusa l'applicabilità al personale pubblico di contratti collettivi non negoziati dall'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni). (*Precedenti: S. 200/2020 - mass. 42785; S. 112/2020 - mass. 43320; S. 81/2019 - mass. 42358; S. 10/2019 - mass. 40398*). [S. 212/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

Al legislatore regionale non è consentita una disciplina legislativa che riproduca le previsioni della fonte negoziale, per il divieto di novazione della fonte. (*Precedente citato: sentenza n. 234 del 2017*). [S. 153/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria. (*Precedente citato: sentenza n. 81 del 2019*). [S. 153/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

In séguito alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali, è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori, cui la stessa legge dello Stato rinvia. (*Precedenti citati: sentenze n. 146 del 2019, n. 196 del 2018 e n. 178 del 2015*). [S. 20/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Nell'assetto regolatorio del pubblico impiego, il contratto collettivo si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico, nelle sue componenti fondamentali e accessorie. (*Precedenti citati: sentenze n. 257 del 2016 e n. 178 del 2015*). [S. 83/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

V. anche S. 52/23 [Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO], che ha pronunciato l'inammissibilità, per incompleta ricostruzione della fattispecie che dà luogo a un difetto di motivazione sulla rilevanza, delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte d'appello di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 2 e 39, primo e quarto comma, Cost., dell'art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, come conv., censurato nella parte in cui estende l'efficacia dei contratti aziendali o di prossimità a tutti i lavoratori interessati anche se non firmatari del contratto o appartenenti ad un sindacato non firmatario del contratto collettivo.

### **2. Lo statuto del contribuente**

Le disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000) non possono essere assunte quale parametro di legittimità costituzionale, in quanto hanno rango di legge ordinaria. (*Precedente citato: sentenza n. 247 del 2011*). [S. 167/21. Pres. CORAGGIO; Red. BUSCEMA]

### **3. Gli atti sub-legislativi**

#### **3.1. In generale**

Nei casi in cui la disciplina complessiva è il risultato della integrazione della fonte primaria ad opera di quella regolamentare, il sindacato di costituzionalità sulla fonte primaria è possibile quando questa diventa in concreto applicabile attraverso le specificazioni formulate in quella secondaria, che della prima costituisce il completamento. (*Precedenti citati: sentenze n. 3 del 2019, n. 224 del 2018 e n. 200 del 2018*). [S. 241/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

Una norma primaria può autorizzare un'altra fonte, come tale sottordinata e quindi subprimaria, a dettare una determinata disciplina avente carattere generale ed astratto; fonte che può anche originare nell'ambito dell'autonomia privata, se mediata da un atto di ricezione, derivazione o validazione di natura pubblicistica. [S. 180/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

#### **3.2. I regolamenti**

Il vaglio del Giudice delle leggi su disposizioni di atti regolamentari è ammissibile, ai sensi dell'art. 134 Cost., solo quando essi costituiscano specificazione delle disposizioni di legge censurate. (*Precedenti citati: sentenze n. 354 del 2008, n. 162 del 2008, n. 456 del 1994 e n. 1104 del 1988; ordinanza n. 389 del 2004*). [S. 254/16. Pres. GROSSI; Red. CRISCUOLO]

#### **3.3. Gli atti necessitati e le ordinanze di necessità e urgenza**

Gli "atti" necessitati e le "ordinanze" necessitate hanno entrambi come presupposto l'urgente necessità del provvedere, ma i primi sono emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto, le altre sono emesse – nell'esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto – per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni. (*Precedente citato: S. 4/1977*). [S. 198/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

#### **3.4. Le linee guida**

L'art. 117, sesto comma, Cost. preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento. Le linee guida sono invece atti esecutivi (secondo alcuni di alta amministrazione) che, in particolari circostanze, vengono strettamente ad integrare la normativa primaria che ad essi rinvia, affidando loro quelle specificazioni dei suoi principi, di cui esige un'applicazione uniforme. Sovente le linee guida implicano conoscenze specialistiche proprie del settore ordinamentale in cui si innestano, e per tale caratteristica mal si conciliano con il diretto contenuto dell'atto legislativo. (*Precedente citato: sentenza n. 11 del 2014*). [S. 284/16. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

### Capitolo 3. Diritto dell'Unione europea, convenzionale e internazionale

#### 1. Il ruolo della Corte costituzionale

La Corte costituzionale è depositaria del compito di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto. (*Precedente: S. 171/2007 - mass. 31329*). [S. 146/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Nel caso in cui il giudice comune sollevi una questione di legittimità costituzionale che coinvolga anche le norme della CDFUE, la Corte costituzionale non può esimersi dal fornire una risposta con gli strumenti che le sono propri; l'effetto diretto delle norme di diritto primario e derivato evocate dal giudice *a quo* non rende quindi le questioni inammissibili, in quanto esse prospettano il contrasto tra una disposizione di legge nazionale e i diritti della Carta che intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla stessa Costituzione italiana. (*Precedenti: S. 149/2022 - mass. 44925; S. 67/2022 - mass. 44764*). [S. 29/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Non compete alla Corte costituzionale interpretare la normativa dell'Unione europea, potendo, invece, il giudice nazionale investito della relativa applicazione giovare dell'ausilio che gli offre lo strumento della questione pregiudiziale di interpretazione da proporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea. (*Precedenti: S. 170/1984 - mass. 9754; O. 536/1995 - mass. 22052*). [S. 106/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Nel riconoscere il primato del diritto dell'UE, ai sensi dell'art. 11 Cost., la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona (c.d. controlimiti) 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 232 del 1989, n. 170 del 1984 e n. 183 del 1973*). [O. 24/17. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

Spetta alla Corte costituzionale valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui la Corte costituzionale è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza. In altri termini, spetta alla Corte costituzionale di apprezzare la giurisprudenza europea formatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi. (*Precedenti citati: sentenze n. 193 del 2016, n. 236 del 2011, n. 311 del 2009 e n. 317 del 2009*). [S. 276/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

## 2. Il ruolo del giudice nazionale

Il giudice, ove ravvisi l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione dotato di efficacia diretta, può non applicare la normativa interna, all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 117, primo comma, e 11 Cost. Nei casi di "doppia pregiudizialità" è, infatti, rimessa alla discrezionalità del giudice la scelta di quale strada percorrere, dovendosi escludere l'antitesi oppure un ordine di priorità fra tali strumenti, i quali entrambi garantiscono il primato del diritto dell'Unione, uno dei capisaldi dell'integrazione europea. (*Precedenti*: S. 67/2022 - mass. 44764; S. 269/2017 - mass. 41943; S. 170/1984 - mass. 9754; O. 217/2021 - mass. 44359; O. 216/2021 - mass. 44273; O. 182/2020 - mass. 43382). [S. 181/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e lo scrutinio di legittimità costituzionale si collocano in un sistema improntato al concorso di rimedi e perciò destinato ad arricchire gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, ad escludere ogni preclusione. E ciò in un contesto che vede tanto il giudice comune quanto la Corte costituzionale impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze. Il sindacato accentrato di costituzionalità, pertanto, non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate. (*Precedenti*: S. 15/2024 - mass. 45984; S. 149/2022 - mass. 44925; S. 20/2019 - mass. 42459). [S. 181/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

La dichiarazione di illegittimità costituzionale offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione, mediante la possibilità di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con efficacia vincolante, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea. La declaratoria di illegittimità costituzionale, proprio perché trascende il caso concreto da cui ha tratto origine, salvaguarda, così, la certezza del diritto, valore di sicuro rilievo costituzionale. (*Precedenti*: S. 146/2024 - mass. 46355; S. 15/2024). [S. 181/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

La corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto UE sono garantiti dalla Corte di giustizia, cui i giudici nazionali possono rivolgersi attraverso il rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE, così cooperando direttamente con la funzione affidata dai Trattati alla Corte. È nell'ambito di questo confronto instaurato con i giudici nazionali, in quanto incaricati dell'applicazione del diritto dell'Unione, che la Corte di giustizia fornisce l'interpretazione di tale diritto, allorché la sua applicazione sia necessaria per dirimere la controversia sottoposta al loro esame. [S. 15/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Prima di dare attuazione al diritto dell'Unione europea, il giudice ordinario deve adeguatamente interrogarsi sul significato normativo del diritto UE e sulla compatibilità con il medesimo del diritto interno. [S. 15/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

La necessità di rivolgersi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, che costituisce un obbligo in capo ai giudici nazionali di ultima istanza, viene tuttavia meno non solo quando la questione non sia rilevante o quando la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi sia stata già oggetto di interpretazione da parte della Corte, ma anche in tutti i casi in cui la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi. [S. 15/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

La primazia del diritto UE, architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali, richiede che il giudice nazionale, quando ritenga la normativa interna incompatibile con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, provveda immediatamente all'applicazione di quest'ultima, senza che la sua sfera di efficacia possa essere intaccata dalla prima. Ciò, ovviamente, sempre che non ritenga di sollevare questione di legittimità costituzionale, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti (*Precedenti: S. 149/2022 - mass. 44925; S. 67/2022 - mass. 44764; S. 54/2022; S. 182/2021 - mass. 44098 - 44099; S. 49/2021; S. 269/2017 - mass. 41945; S. 170/1984 - mass. 9754; O. 182/2020 - mass. 43382*). [S. 15/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma interna – e di conseguenza [esclude] la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima – soltanto quando la norma europea è dotata di efficacia diretta, giacché in tal caso spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna, utilizzando, se del caso, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto non riconducibile in via interpretativa, applicare egli stesso la disposizione dell'UE in luogo della norma nazionale, così da soddisfare, 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 e applicare. Viceversa, quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, il giudice comune, senza delibare preventivamente i profili compatibili con il diritto europeo, deve sollevare la questione incidentale di legittimità costituzionale, spettando poi alla Corte costituzionale giudicare ed eventualmente caducare la legge, sia in riferimento ai parametri europei (come veicolati dagli artt. 11 e 117 Cost.), sia in relazione agli altri parametri costituzionali interni. (*Precedenti citati: sentenze n. 227 del 2010, n. 28 del 2010, n. 75 del 2012, n. 284 del 2007 e n. 170 del 1984; ordinanze n. 2 del 2017, n. 207 del 2013, n. 249 del 2001, n. 38 del 1995, n. 244 del 1994, n. 269 del 1991, n. 79 del 1991, n. 8 del 1991, n. 450 del 1990, n. 389 del 1990, n. 78 del 1990 e n. 152 del 1987*). [S. 269/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

La non applicazione delle disposizioni di diritto interno incompatibili con il diritto dell'Unione europea – 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'UE 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.

(*Precedente citato: sentenza n. 389 del 1989*). [S. 111/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

Nell'attività interpretativa che gli spetta ai sensi dell'art. 101, secondo comma, Cost., il giudice comune ha il dovere di evitare violazioni della CEDU e di applicarne le disposizioni, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti decisioni 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 l'art. 117, primo comma, Cost. – deve sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna, per violazione di tale parametro costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 68 del 2017, n. 276 del 2016, n. 36 del 2016, n. 150 del 2015, n. 264 del 2012, n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 239 del 2009, n. 348 del 2007 e n. 349 del 2007*). [S. 109/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

È da respingere l'idea che l'interprete non possa applicare la CEDU, se non con riferimento ai casi che siano già stati oggetto di puntuali pronunce da parte della Corte EDU. Al contrario, l'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme della CEDU è attribuito in prima battuta ai giudici degli Stati membri, il cui dovere di evitare violazioni della CEDU li obbliga ad applicarne le norme, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte di Strasburgo, specie quando il caso sia riconducibile a "precedenti" della giurisprudenza del giudice europeo. 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 censurata innanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ove non sia in alcun modo interpretabile in senso convenzionalmente orientato. (*Precedenti citati: sentenze n. 276 del 2016, n. 36 del 2016, n. 49 del 2015, n. 239 del 2009 e n. 349 del 2007*). [S. 68/17. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

### 2.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Enna in riferimento agli artt. 24, 101 e 104 Cost., dell'art. 2 della legge n. 130 del 2008. La norma, che ratifica e dà esecuzione al Trattato di Lisbona, è censurata nella parte cui, alla luce della giurisprudenza della Corte GUE, ai sensi dell'art. 288 del TFUE vincola il giudice nazionale alle decisioni della Commissione europea (e, in particolare, dalle decisioni in materia di aiuti di Stato), e nella parte in cui, ai sensi dell'art. 267 TFUE, prevede che nell'attività interpretativa il giudice debba tenere conto delle posizioni espresse dalle istituzioni europee non giurisdizionali. Se, per costante giurisprudenza della Corte di giustizia, i giudici nazionali non sono competenti a dichiarare l'invalidità degli atti delle istituzioni dell'Unione, spettando in via esclusiva alla Corte di giustizia il controllo sulla legittimità di essi, ciò non significa che il giudice nazionale – il quale, per motivi dedotti dalle parti o rilevati d'ufficio, dubiti della validità di un atto delle istituzioni dell'Unione – debba, ciò nonostante, uniformarsi ad essa, potendo sospendere il giudizio in corso e

investire la Corte di giustizia di un procedimento pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267, par. 1, lett. b), TFUE. Inoltre, alla luce di quanto affermato tanto dalla Corte di giustizia, quanto dalla giurisprudenza di legittimità, l'art. 263 TFUE consente di proporre il ricorso di annullamento anche ai privati, quando si tratti di atti adottati nei loro confronti, o che li riguardino direttamente e individualmente, salva la preclusione in cui incorre soltanto il soggetto legittimato ad impugnare direttamente una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, il quale abbia lasciato inutilmente decorrere il relativo termine perentorio. Tale preclusione non implica, peraltro, una subordinazione della funzione giurisdizionale (nazionale) a quella amministrativa (europea), ma discende da una elementare esigenza di certezza del diritto, in quanto, adottando una soluzione contraria, l'interessato potrebbe agevolmente eludere il carattere definitivo della decisione nei suoi confronti, conseguente alla scadenza del termine perentorio di impugnazione, e contestare in qualsiasi tempo la validità dell'atto davanti al giudice nazionale, in modo da indurlo (o da obbligarlo) a proporre un rinvio pregiudiziale di validità. [S. 142/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

### 3. Il diritto dell'Unione europea

Nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, le norme dell'Unione europea munite di efficacia diretta rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. aprendo, così, la strada alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme, anche regionali, che, rispetto alle prime, siano giudicate incompatibili con il diritto unionale. (*Precedenti*: S. 86/2012 - mass. 36241; S. 102/2008 - mass. 32292; S. 348/2007). [S. 109/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Il principio del primato del diritto dell'Unione discende dal principio dell'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (art. 4 TFUE), che esclude la possibilità di fare prevalere, contro l'ordine giuridico dell'Unione, una misura unilaterale di uno Stato membro. L'obbligo di dare applicazione al diritto dell'Unione, quando ne ricorrono i presupposti, implica che esso sia interpretato in modo uniforme in tutti gli Stati membri. [S. 15/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Condizione per l'applicazione del diritto dell'Unione europea in Italia è l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale e dei diritti inalienabili della persona. Ove un giudice ritenesse che si sia verificata l'ipotesi, sommamente improbabile, della loro inosservanza, il relativo dubbio di legittimità costituzionale dovrebbe vertere sulla 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, e non sulla fonte del diritto dell'Unione europea. (*Precedenti*: S. 115/2018 - mass. 41259; S. 509/1995 - mass. 21945; S. 232/1989 - mass. 12711; S. 170/1984 - mass. 9754; S. 183/1973 - mass. 6963; O. 24/2017 - mass. 39719; O. 536/1995 - mass. 22052). [S. 106/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

I regolamenti dell'Unione europea sono atti normativi che - se pure vengono a ricevere, ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., diretta applicazione nel territorio italiano - non sono imputabili né allo Stato né alle regioni; pertanto, non possono essere sottoposti al sindacato di legittimità costituzionale,

riguardando l'art. 134 Cost. soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni. (*Precedenti: S. 125/2009 - mass. 3336; S. 183/1973 - mass. 6964*). [S. 106/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione, fondato su due livelli – europeo e nazionale – tra loro comunicanti, è completo e coerente, poiché alla sua stregua il privato che vi abbia interesse beneficia, comunque sia, (almeno) di un rimedio processuale per far valere l'illegittimità delle decisioni della Commissione, potendo ricorrere direttamente alla Corte di giustizia per l'annullamento dell'atto, se attinto da esso in modo diretto e individualizzato; in caso contrario, potendo contestare – indipendentemente dal termine per il ricorso di annullamento – la sua validità davanti ai giudici nazionali, affinché chiedano alla Corte di pronunciarsi al riguardo con domanda pregiudiziale. [S. 142/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

La regola sulla giurisdizione di cui all'art. 263 TFUE, il quale attribuisce in via esclusiva il controllo sulla legittimità degli atti della Commissione alla Corte di giustizia, garantisce l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, che – lungi dall'attentare ai «principi supremi» di soggezione del giudice alla sola legge e di indipendenza della magistratura – si correla alla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, trovando copertura nel quadro delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. [S. 142/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

In linea di principio, il diritto dell'Unione europea, 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. I rapporti tra Unione e Stati membri sono definiti in forza del principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3, del TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona), 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, né 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 CDFUE. La legittimazione (art. 11 Cost.) e la forza stessa dell'unità in seno ad un ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 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, par. 2, 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. [O. 24/17. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

### *3.1. Casi concreti*

È dichiarata manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale - sollevata dal Giudice di pace di Mantova, in riferimento all'art. 3 Cost. - dell'art. 67, par. 5, del regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011, della Commissione, che stabilisce che le informazioni relative ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura offerti in vendita siano accessibili da parte delle



autorità competenti degli Stati membri «in qualsiasi momento»). [S. 106/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

#### **4. La partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione del diritto europeo**

L'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987 – nel prevedere una procedura di “messa in mora” degli organi regionali e provinciali del Trentino-Alto Adige, inadempienti nei confronti degli obblighi comunitari, e il potere sostitutivo del Consiglio dei ministri, nei confronti dell'Amministrazione regionale o provinciale che non abbia provveduto nel termine stabilito dal Governo – riguarda soltanto il caso di adempimento attraverso provvedimenti di natura amministrativa e non anche quello in cui l'atto comunitario, fonte di obblighi per gli Stati membri, richieda un intervento di natura legislativa. (*Precedente citato: sentenza n. 425 del 1999*). [S. 252/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

L'art. 117, quinto comma, Cost. si riferisce alla partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, e in questo ambito riconosce alle Regioni stesse il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza. (*Precedenti citati: sentenze n. 270 del 2016 e n. 250 del 2015*). [S. 252/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

#### **5. Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE)**

Il presupposto di applicabilità della CDFUE, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, risiede nella circostanza che la disciplina censurata ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51 della Carta stessa. [S. 5/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata anche dal diritto europeo. (*Precedenti: S. 185/2021 – mass. 44244; S. 33/2021 - mass. 43635; S. 30/2021 - mass. 43626; S. 278/2020 - mass. 43143; S. 254/2020 - mass. 43143*). [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – cui il Trattato di Lisbona ha attribuito effetti giuridici vincolanti, equiparandola ai Trattati (art. 6, par. 1, del TUE) – costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale, giacché i principi e i diritti in essa enunciati intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle Costituzioni nazionali degli altri 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, sia quelle codificate dalla CDFUE. In tali casi, essendo una legge oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla CDFUE in un ambito di rilevanza comunitaria, deve essere sollevata la questione di legittimità costituzionale – salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 267 TFUE – poiché le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento con

effetti *erga omnes* della Corte costituzionale, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (*ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.*), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla CDFUE siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali (art. 6 del TUE e art. 52, comma 4, della CDFUE), in un quadro di leale cooperazione fra i sistemi di garanzia e di valorizzazione del dialogo tra le Corti nazionali e la Corte di giustizia, così garantendo la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE). (*Precedente citato: ordinanza n. 24 del 2017, sul dialogo tra Corte costituzionale e Corte di giustizia*). [S. 269/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

Come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, l'art. 117, quinto comma, Cost. si riferisce alla partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e riconosce alle Regioni stesse il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza. (*Precedente citato: sentenza n. 250 del 2015*). [S. 270/16. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

#### **6. Carta sociale europea (CSE)**

In ragione della prescrizione dell'art. 117, primo comma, Cost., sono deducibili, come parametri interposti, le disposizioni CEDU e della Carta sociale europea (CSE); quest'ultima, quale strumento convenzionale inserito nel sistema del Consiglio d'Europa, si connota per la tutela che riconosce ai diritti fondamentali di natura sociale e, per questo suo contenuto, si affianca alla CEDU sì da essere definita un suo naturale completamento. Essa, infatti, amplia il perimetro di tutela dei diritti fondamentali oltre il tradizionale catalogo dei diritti civili e politici riconosciuti dalla CEDU, con apertura ai diritti sociali. La complementarità dei due Trattati imprime un carattere unitario alla tutela dei diritti fondamentali in essi prevista. (*Precedenti: S. 194/2018 - mass. 40528; S. 120/2018 - mass. 40505; S. 349/2007 - mass. 31725; S. 348/2007 - mass. 31712*). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Mentre le disposizioni CEDU sono vincolanti nel significato che ad esse viene attribuito all'esito dell'attività interpretativa operata dalla Corte EDU, le disposizioni della CSE costituiscono di per sé, e per il loro contenuto oggettivo suscettibile di autonoma interpretazione, un parametro interposto *ex art. 117, primo comma, Cost.*, ma nessun vincolo conformativo può derivare allo Stato contraente dall'interpretazione che di esse venga fatta dal Comitato europeo dei diritti sociali. Le decisioni del Comitato, quale organo ausiliario privo di natura giurisdizionale, benché autorevoli, non sono vincolanti per i giudici nazionali in quanto né la CSE, né il Protocollo addizionale del 1995, contengono disposizioni di effetto equivalente all'art. 32 CEDU. Il sistema dei reclami collettivi ha, quindi, la specifica funzione di promuovere una più piena attuazione dei diritti sociali nei Paesi del Consiglio d'Europa, segnalando criticità degli ordinamenti nazionali che possono sfociare anche in una raccomandazione del Comitato dei Ministri, svolgendo, pertanto, una funzione essenzialmente propositiva e sollecitatoria, ma priva di efficacia vincolante. (*Precedenti: S. 194/2018 - mass.*

40528; S. 120/2018 - mass. 40505). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

La Carta sociale europea (riveduta nel 1996 e ratificata e resa esecutiva con la legge n. 30 del 1999) presenta spiccati elementi di specialità, che la collegano alla CEDU, della quale costituisce il naturale completamento sul piano sociale, e deve dunque qualificarsi fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Essa è priva di effetto diretto e la sua applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune, ma richiede l'intervento della Corte costituzionale, cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del citato art. 117, primo comma, Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta, tanto più che la struttura di tale parametro interposto si caratterizza prevalentemente come affermazione di principi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione. (*Precedente citato: sentenza n. 349 del 2007*). [S. 120/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

### 7. La giurisprudenza europea

Il dovere di attenersi ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ricomprende le sentenze rese dalla CGUE in sede interpretativa, in conformità al ruolo che l'art. 19, par. 1, del Trattato sull'Unione europea le assegna, anche per le sentenze che dichiarano l'invalidità di un atto dell'Unione, dal momento che la sentenza pregiudiziale ha valore non costitutivo bensì puramente dichiarativo, con la conseguenza che i suoi effetti risalgono, in linea di principio, alla data di entrata in vigore della norma interpretata. In virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., la Corte costituzionale è garante del rispetto di tali vincoli e, pertanto, deve dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma che contrasta con il contenuto di una direttiva, come interpretata dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale, con una sentenza dotata di efficacia retroattiva. (*Precedenti: S. 67/2022 - mass. 44764; S. 54/2022 - 44744; S. 269/2017 - mass. 41943; S. 227/2010 - mass. 34777; S. 285/1993 - mass. 19810; S. 389/1989 - mass. 13527; S. 232/1989 - mass. 12711; S. 113/1985 - mass. 10834 - mass. 10835 - mass. 10836; O. 207/2013 - mass. 37250; O. 255/1999 - mass. 24803; O. 132/1990 - mass. 15157*). [S. 263/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

I principi enunciati dalla Corte di giustizia, riguardo a norme oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, si inseriscono direttamente nell'ordinamento interno con il valore di *ius superveniens*, condizionando e determinando i limiti in cui quelle norme conservano efficacia e devono essere applicate anche da parte del giudice *a quo*. (*Precedenti: O. 195/2016 - mass. 39021; O. 80/2015 - mass. 38357; O. 124/2012 - mass. 36325; O. 216/2011 - mass. 35753; O. 268/2005 - mass. 29516; O. 255/1999 - mass. 24803*). [O. 137/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

Il compito della Corte di giustizia di definire il campo di applicazione del diritto dell'Unione non implica che sia ulteriormente gravata dell'onere di valutare nel dettaglio se esso sia compatibile con l'identità costituzionale di ciascuno 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. Tale verifica è rimessa dalla Costituzione italiana in via esclusiva alla Corte costituzionale, che i giudici devono investire del problema, sollevando questione di legittimità costituzionale. [O. 24/17. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

#### **8. Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU)**

Il significato delle disposizioni della CEDU si forma attraverso il reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza della Corte EDU sui casi di specie. (*Precedenti*: S. 36/2016 - mass. 38738; S. 349/2007; S. 348/2007). [S. 205/23. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Le norme della CEDU possono essere evocate come parametro interposto per denunciare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., mentre è improprio il richiamo all'art. 11 Cost., non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme della Convenzione, alcuna limitazione della sovranità nazionale. (*Precedenti citati*: sentenze n. 210 del 2013, n. 80 del 2011, n. 349 del 2007 e n. 348 del 2007). [S. 80/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

La violazione di un parametro convenzionale interposto, ove già emergente dalla giurisprudenza della Corte EDU, può comportare l'illegittimità costituzionale della norma interna sempre che nelle pronunce di quella Corte sia identificabile un «approdo giurisprudenziale stabile» o un «diritto consolidato». Inoltre, va verificato che il bilanciamento, in una prospettiva generale, con altri principi presenti nella Costituzione, non conduca a una valutazione di sistema diversa – o comunque non necessariamente convergente – rispetto a quella sottesa all'accertamento, riferito al caso di specie, della violazione di un diritto fondamentale riconosciuto dalla CEDU. A differenza della Corte EDU, la Corte costituzionale infatti opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, in cui si sostanzia tra l'altro il «margine di apprezzamento» che compete allo Stato membro. (*Precedenti citati*: sentenze n. 194 del 2018, n. 120 del 2018, n. 193 del 2016, n. 49 del 2015, n. 264 del 2012, n. 15 del 2012, n. 80 del 2011 e n. 317 del 2009). [S. 25/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

Alla Corte EDU spetta la funzione di interprete “eminente” del diritto convenzionale. (*Precedenti citati*: sentenze n. 49 del 2015 e n. 348 del 2007). [S. 93/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

Le disposizioni della CEDU e dei suoi protocolli addizionali vivono nel significato loro attribuito dalla giurisprudenza della Corte EDU, che introduce un vincolo conformativo a carico dei poteri interpretativi del giudice nazionale quando può considerarsi consolidata. (*Precedenti citati*: sentenze n. 49 del 2015, n. 349 del 2007 e n. 348 del 2007). [S. 43/18. Pres. LATTANZI; Red. LATTANZI]

Le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione – integrano, quali norme interposte, l'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui tale parametro costituzionale impone la conformazione della

legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 49 del 2015, n. 349 del 2007 e n. 348 del 2007*). [S. 263/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

### **9. Corte EDU**

Alla Corte EDU spetta la funzione di interprete “eminente” del diritto convenzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 49 del 2015 e n. 348 del 2007*). [S. 93/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

### **10. Fonti sovranazionali e Trattati internazionali**

Le fonti sovranazionali ben possono essere utilizzate quali criteri interpretativi delle garanzie costituzionali, anche laddove non assurgano ad autonomi parametri interposti ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. (*Precedenti: S. 183/2023 - mass. 45798; S. 105/2023; S. 33/2021 - mass. 43635; S. 102/2020*). [S. 219/23. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

I trattati internazionali sui diritti umani, come la generalità del diritto internazionale pattizio, vincolano il potere legislativo statale e regionale ai sensi e nei limiti di cui all'art. 117, primo comma, Cost., secondo le note scansioni enucleate dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, potendo altrimenti essere utilizzati soltanto quali strumenti interpretativi delle corrispondenti garanzie costituzionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 102 del 2020, n. 120 del 2018, n. 349 del 2007 e n. 348 del 2007*). [S. 62/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]



**PARTE SECONDA**

**I DIRITTI FONDAMENTALI**





## Capitolo 4. Principi generali

### 1. Tutela multilivello

L'Unione europea, nell'esercizio della sua competenza in materia di protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale e di libera circolazione dei dati (art. 16 TFUE), ha ampiamente regolamentato la materia, lasciando limitati spazi alla normazione degli Stati membri. [S. 69/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

La protezione delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali afferisce alla materia «ordinamento civile», sia per quanto concerne le norme sostanziali, che disciplinano le modalità di raccolta e il trattamento dei dati personali, sia per quanto riguarda le tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore. (*Precedenti: S. 177/2020 - mass. 43371; S. 271/2005*). [S. 69/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Allorché un diritto fondamentale trovi protezione, sia in una norma costituzionale sia in una norma della CEDU, vi è una concorrenza di tutele che si traduce in un'integrazione di garanzie. In questa ipotesi, dal momento che in tema di diritti fondamentali il rispetto degli obblighi internazionali può e deve costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa, il rimettente può allegare la norma convenzionale a parametro interposto, evidenziando la portata che in essa assume il diritto fondamentale, del quale è ipotizzata la possibile lesione ad opera della norma interna censurata, e confrontandosi con la relativa giurisprudenza sovranazionale. (*Precedenti: S. 182/2021 - mass. 44099; S. 25/2019 - mass. 41560; S. 317/2009 - mass. 34148*). [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Allorché un diritto fondamentale trovi protezione, sia in una norma costituzionale, sia in una norma della CEDU, vi è una concorrenza di tutele che si traduce in un'integrazione di garanzie. [S. 182/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

In tema di diritti fondamentali, il rispetto degli obblighi internazionali può e deve costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa. (*Precedenti citati: sentenza n. 317 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2018*[S. 182/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO])

L'attuazione di un sistema integrato di garanzie ha il suo caposaldo nella leale e costruttiva collaborazione tra le diverse giurisdizioni, chiamate – ciascuna per la propria parte – a salvaguardare i diritti fondamentali nella prospettiva di una tutela sistemica e non frazionata. Ai sensi dell'art. 19 TUE, vi è un legame inscindibile tra il ruolo della CGUE, chiamata a salvaguardare “il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati” e il ruolo di tutte le giurisdizioni nazionali, depositarie del compito di garantire “una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione”. (*Precedenti citati: sentenze n. 63 del 2019, n. 20 del 2019; ordinanze n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019*). [S. 254/20. Pres. MORELLI; Red. SCIARRA]

## 2. Necessario bilanciamento tra diritti

### 2.1. In generale

La proporzionalità è requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo, operando sia come requisito di legittimità costituzionale di ogni legge che preveda limitazioni dei diritti fondamentali della persona, sia come requisito di legittimità di ogni misura amministrativa o giudiziaria che, in attuazione della legge, restringa i diritti di una persona nel singolo caso concreto. (*Precedenti: S. 46/2024 - mass. 46029; S. 24/2019 - mass. 42491*). [S. 203/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione: ne deriva che, in particolare, il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non può essere sacrificato fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità. (*Precedente: S. 275/2016 - mass. 39357*). [S. 195/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

Le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione. (*Precedente: S. 141/1996 - mass. 22377*). [S. 107/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Qualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore; e i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità. Il controllo sul rispetto di tali limiti spetta alla Corte costituzionale, che è tenuta a esercitarlo con tanta maggiore attenzione, quanto più la legge incida sui diritti fondamentali della persona; il che paradigmaticamente accade rispetto alle leggi penali, che sono sempre suscettibili di incidere, oltre che su vari altri diritti fondamentali, sulla libertà personale dei loro destinatari. [S. 46/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

In presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi. (*Precedenti: S. 260/2021 - mass. 44441; S. 20/2019 - mass. 42499; S. 137/2018 - mass. 41376; S. 277/2014 - mass. 38202; S. 299/2010 - mass. 34962; S. 249/20103 - mass. 4820; O. 217/2021*). [S. 88/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*, sussistendo l'irragionevolezza della presunzione

assoluta tutte le volte in cui sia “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa. (*Precedenti*: S. 253/2019 - mass. 41928; S. 268/2016 - mass. 39188; S. 213/2013 - mass. 37261; S. 202/2013 - mass. 37241; S. 57/2013 - mass. 36991; S. 148/2008 - mass. 32426; S. 78/2005 - mass. 29231). [S. 88/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione. (*Precedenti*: S. 10/2022 - mass. 44484; S. 142/202 - mass. 144011; S. 62/2020 - mass. 43127; S. 169/2017 - mass. 42051; S. 275/2016 - mass. 39358). [S. 35/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Il legislatore, nel bilanciamento operato fra diritti di pari rilievo, deve preferire il “mezzo più mite” fra quelli idonei a raggiungere lo scopo, scegliendo, fra i vari strumenti a disposizione, quello che determina il sacrificio minore. (*Precedenti*: S. 202/2021 - mass. 44250; S. 119/2020 - mass. 43479; S. 179/2019 - mass. 42813). [S. 218/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

Un’ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni è ammissibile ove sussista un giusto equilibrio tra le esigenze dell’interesse generale della comunità e la salvaguardia dei diritti dell’individuo. (*Precedenti*: S. 46/2021 - mass. 43714; S. 276/2020 - mass. 42924). [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto fondamentale non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, perché è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione. (*Precedente citato: sentenza n. 275 del 2016*). [S. 142/21. Pres. CORAGGIO; Red. BUSCEMA]

Nelle operazioni di bilanciamento non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango. (*Precedente citato: sentenza n. 143 del 2013*). [S. 20/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

Non può ritenersi astrattamente precluso al legislatore di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l’economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall’autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell’attività d’impresa; ma ciò può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco. Tale bilanciamento deve essere condotto senza consentire l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli

interessi costituzionali implicati. (*Precedenti citati: sentenza n. 85 del 2013; sentenze n. 63 del 2016 e n. 264 del 2012*). [S. 58/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

Ogni diritto costituzionalmente protetto non può espandersi illimitatamente e divenire “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, poiché 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. (*Precedente citato: sentenza n. 85 del 2013*). [S. 20/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

### 2.1.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come conv., e dell’art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021, come conv., sollevate complessivamente dai Tribunali di Trieste e di Savona in riferimento agli artt. 42, 47, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 1 Prot. addiz. CEDU, che hanno previsto, rispettivamente al 30 giugno 2021 e al 31 dicembre 2021, la proroga della sospensione delle procedure esecutive per rilascio degli immobili locati. L’emergenza pandemica da COVID-19, con la conseguente crisi economico-sociale, costituisce senz’altro un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare l’operatività della misura di sospensione. Né la misura in esame è equiparabile ad un’espropriazione, non solo per la temporaneità della stessa, ma anche perché, sino al momento dell’effettivo rilascio, permane in ogni caso in capo al conduttore, anche se il contratto si è già risolto, l’obbligo di provvedere al pagamento dei canoni. [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all’art. 14, comma 1, lett. *f*), dello stesso d.lgs. anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall’organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall’art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001. La novella di cui al d.lgs. n. 97 del 2016 sottrae la totalità della dirigenza amministrativa al regime di pubblicità congegnato dall’art. 15 del d.lgs. n. 33 del 2013 – che per essi prevedeva la pubblicazione dei soli compensi percepiti, comunque denominati – e la attrae nell’orbita dei ben più pregnanti doveri di trasparenza originariamente riferiti ai soli titolari di incarichi di natura politica. Si tratta di dati che non necessariamente risultano in diretta connessione con l’espletamento dell’incarico affidato; pertanto la disposizione censurata – in violazione del parametro evocato sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca – non risponde alle due condizioni richieste dal test di proporzionalità: l’imposizione di oneri non sproporzionati rispetto ai fini perseguiti, e la scelta della misura meno restrittiva dei diritti che si fronteggiano. La pubblicazione di quantità così massicce di dati, infatti, non agevola affatto la ricerca di quelli più significativi a determinati fini se non siano utilizzati efficaci strumenti di elaborazione, che non è ragionevole supporre siano a disposizione dei singoli cittadini; né alla compressione – indiscutibile – del diritto alla protezione dei dati

personali corrisponde, prima facie, un paragonabile incremento della tutela del contrapposto diritto dei cittadini ad essere correttamente informati, o dell'interesse pubblico alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni di corruzione. Anche sotto il profilo della necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale tensione, la disposizione censurata non supera il test di proporzionalità. Esistono infatti soluzioni alternative per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza. Se, tuttavia, una declaratoria d'illegittimità costituzionale che si limiti all'ablazione lascerebbe del tutto privi di considerazione principi costituzionali meritevoli di tutela, sorge dunque l'esigenza di identificare quei titolari d'incarichi dirigenziali ai quali la disposizione possa essere applicata. Se non può essere la Corte costituzionale a ridisegnare, tramite pronunce manipolative, il complessivo panorama dei destinatari degli obblighi di trasparenza e delle modalità con le quali tali obblighi debbano essere attuati, perché ciò spetta alla discrezionalità del legislatore, nondimeno occorre assicurare la salvaguardia di un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa, in attesa di un indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore; da questo punto di vista, l'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, n. 165 – che individuano due particolari categorie di incarichi dirigenziali: quelli di segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di funzione dirigenziale di livello generale – contiene indicazioni normative che risultano provvisoriamente congruenti ai fini indicati. [S. 20/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

## 2.2. I rapporti di durata

Con riferimento ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della c.d. retroattività impropria, il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini. (*Precedenti*: S. 234/2020 - mass. 43234; S. 16/2017 - mass. 39245; S. 203/2016 - mass. 39036; S. 236/2009 - mass. 33732). [S. 136/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

Nell'ambito dei rapporti di durata, non sorge un affidamento meritevole di tutela nell'immutabilità della relativa disciplina. Ben può, infatti, il legislatore introdurre modificazioni in senso sfavorevole, anche con riguardo a diritti soggettivi perfetti, a condizione che l'intervento attuato trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionale lesivo del legittimo affidamento dei cittadini. Sono precluse quelle modificazioni che peggiorino, senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività. (*Precedenti citati*: sentenze n. 234 del 2020, n. 127 del 2015 e n. 349 del 1985). [S. 263/20. Pres. MORELLI; Red. SCIARRA]

Spetta all'apprezzamento discrezionale del legislatore, in coerenza con il generale canone di ragionevolezza, delimitare la sfera di applicazione delle

normative che si succedono nel tempo, né contrasta di per sé con il principio di eguaglianza il trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie in momenti diversi nel tempo. (*Precedente citato: sentenza n. 104 del 2018*). [S. 240/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Nei rapporti di durata il trattamento differenziato, riservato a una determinata categoria di soggetti in momenti diversi nel tempo, non contrasta con il principio di eguaglianza. Spetta difatti alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme e, da questa angolazione, il fluire del tempo può rappresentare un apprezzabile criterio distintivo nella disciplina delle situazioni giuridiche. (*Precedenti citati: sentenze n. 273 del 2011, n. 197 del 2010 e n. 94 del 2009*). [S. 104/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

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 cui tutela 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. (*Precedente citato: sentenza n. 16 del 2017*). [S. 236/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

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. (*Precedente citato: sentenza n. 203 del 2016*). [S. 236/17. Pres. Grossi; Red. BARBERA]

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. [S. 236/17. Pres. Grossi; Red. BARBERA]

### **2.3. In particolare: la tutela del legittimo affidamento**

Il principio della tutela dell'affidamento costituisce ricaduta e declinazione "soggettiva" del principio di certezza del diritto, la quale, a propria volta, integra un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto, connotato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale. (*Precedenti: S. 216/2023 - mass. 45905; S. 210/2021 - mass. 44268; S. 108/2019 - mass. 42264; S. 267/2017 - mass. 40422; S. 154/2017 - mass. 41803; S. 16/2017 - mass. 39245*). [S. 70/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Il grado di meritevolezza dell'affidamento può influenzare il risultato dell'operazione di bilanciamento con gli interessi antagonisti pure

costituzionalmente protetti. (*Precedenti: S. 108/2016 - mass. 38864*). [S. 70/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Il principio di tutela dell'affidamento non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche in relazione a diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica. (*Precedenti: S. 216/2023 - mass. 45905; S. 145/2022 - mass. 44840; S. 54/2019 - mass. 41865*). [S. 70/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

L'affidamento non è tutelato in termini assoluti e inderogabili, bensì sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali, da operarsi facendo riferimento ad alcuni parametri già identificati con chiarezza. In primo luogo, va considerato il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e, poi, travolta dall'intervento retroattivo. Viene in rilievo, poi, la prevedibilità della modifica retroattiva, cosicché viene tutelato solo l'affidamento generato da una situazione normativa sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento, di modo che la modifica intervenuta con effetto retroattivo giunga del tutto inaspettata. Ancora, interessi pubblici sopravvenuti possono comunque esigere interventi normativi che incidano su posizioni consolidate, purché nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi perseguiti. La valutazione, infine, deve essere sempre condotta tenendo in debita considerazione le circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato; in particolare, pertiene al prudente apprezzamento del legislatore la possibilità di modificare l'assetto di rapporti già definiti da precedenti leggi, quando risulti in concreto che queste ultime abbiano prodotto risultati non rispondenti a criteri di equità. (*Precedenti: S. 169/2022 - mass. 45025; S. 210/2021 - mass. 44268; S. 108/2019 - mass. 42264; S. 89/2018 - mass. 40744; S. 250/2017 - mass. 42099; S. 149/2017 - mass. 39990; S. 16/2017 - mass. 39245; S. 203/2016 - mass. 39036; S. 108/2016 - mass. 38864; S. 216/2015 - mass. 38582; S. 56/2015 - mass. 38312; S. 160/2013 - mass. 37176; S. 56/1989; O. 432/1989*). [S. 70/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

A particolari condizioni, l'art. 3 Cost. può offrire una tutela al legittimo affidamento, il quale non esclude che il legislatore possa comunque adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto. (*Precedenti: S. 145/2022 - mass. 44840; S. 54/2019 - mass. 41865*). [S. 216/23. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

Per stabilire se le disposizioni sopravvenute incidano in maniera irragionevole e, quindi, costituzionalmente illegittima sull'affidamento, costituiscono indici rilevatori il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia

retroattiva, ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa; infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima. (*Precedenti*: S. 108/2019 - mass. 42264; S. 89/2018 - mass. 40744; S. 250/2017 - mass. 42099; S. 16/2017 - mass. 39245; S. 108/2016 - mass. 38864; S. 216/2015 - mass. 38582; S. 56/2015 - mass. 38312; S. 160/2013 - mass. 37176). [S. 216/23. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

Il principio di tutela del legittimo affidamento, connaturato allo Stato di diritto, trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. e costituisce ricaduta e declinazione soggettiva dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto. Nondimeno, esso non è tutelato in termini assoluti e inderogabili, in quanto anche tale principio è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali. Infatti, con riferimento ai rapporti di durata, il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini. In particolare, va apprezzato se la misura sia proporzionata - cioè, se sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi - anche in considerazione del grado di consolidamento dell'interesse della parte. (*Precedenti*: S. 136/2022 - mass. 44799; S. 234/2020 - mass. 43234; S. 241/2019 - mass. 41717; S. 108/2019 - mass. 42264; S. 89/2018 - mass. 40744; S. 236/2017 - mass. 42146; S. 73/2017 - mass. 39503; S. 16/2017 - mass. 39245; S. 203/2016 - mass. 39036; S. 56/2015 - mass. 38312; S. 1/2014 - mass. 37583; S. 170/2013 - mass. 37189; S. 160/2013 - mass. 37176; S. 236/2009 - mass. 33732). [S. 188/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

Il valore del legittimo affidamento [nella sicurezza giuridica] costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. La sua tutela non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò può avvenire, tuttavia, a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica. Costituiscono indici rilevatori, per stabilire l'eventuale irragionevole incidenza delle disposizioni sopravvenute sull'affidamento, il tempo trascorso dall'originaria definizione dell'assetto regolatorio al mutamento con efficacia retroattiva e il grado di consolidamento della situazione soggettiva riconosciuta nonché la prevedibilità della modifica e la proporzionalità dell'intervento legislativo. (*Precedenti*: S. 145/2022 - mass. 44840; S. 108/2019 - mass. 42264; S. 54/2019 - mass. 41865; S. 89/2018 - mass. 40744; S. 250/2017 - mass. 42099; S. 16/2017 - mass. 39245; S. 108/2016 - mass. 38864; S. 216/2015 - mass. 38582; S. 56/2015 - mass. 38312; S. 219/2014 - mass. 38108; S. 154/2014 - mass. 37984; S. 310/2013 - mass. 37562; S. 160/2013 - mass.



37176; S. 83/2013 - mass. 37044; S. 166/2012 - mass. 36451; S. 302/2010 - mass. 34976; O. 31/2011 - mass. 35274). [S. 169/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

La tutela del legittimo affidamento è da considerarsi ricaduta e declinazione “soggettiva” dell’indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto. (*Precedente: S. 108/2019 - mass. 42262*). [S. 136/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

Il legittimo affidamento è soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali. (*Precedente: S. 241/2019 - mass. 41717*). [S. 136/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

L’esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell’affidamento. (*Precedente citato: sentenza n. 108 del 2019*). [S. 240/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Il valore del legittimo affidamento, che trova copertura costituzionale nell’art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, ma a condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto. (*Precedenti citati: sentenze n. 216 del 2015, n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011*). [S. 54/19. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

Il legislatore gode di ampia discrezionalità con riguardo alla fissazione di termini per l’esercizio di singoli diritti, con l’unico limite dell’eventuale irragionevolezza, qualora il termine venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce. (*Precedenti citati: sentenze n. 216 del 2015, n. 234 del 2008, n. 192 del 2005, n. 197 del 1987 e n. 10 del 1970; ordinanza n. 153 del 2000*). [S. 54/19. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

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. (*Precedente citato: sentenza n. 56 del 2015*). [S. 250/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

Il legittimo affidamento – che è presidiato dall’art. 3 Cost. e si configura quale elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto – non preclude le modifiche sfavorevoli dei rapporti giuridici, ma esige che tali modifiche non si traducano in una disciplina irragionevole. (*Precedenti citati: sentenza n. 216 del 2015; sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985*). [S. 147/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

2.3.1. *Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dei principi di ragionevolezza e legittimo affidamento, l'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, che ha abrogato l'art. 2261, cod. ordin. militare dopo quattordici anni dalla sua originaria entrata in vigore, producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei piloti militari e contraddicendo ex post la ratio della normativa premiale abrogata, introdotta allo specifico fine di dissuadere dall'esodo i piloti militari che, transitando presso compagnie aeree civili, avrebbero conseguito un miglior trattamento economico. La dichiarazione di illegittimità costituzionale, in quanto avente ad oggetto disposizione meramente abrogativa dell'art. 2261, commi 1 e 2, cod. ord. militare, comporta la reviviscenza della norma abrogata. (*Precedenti: S. 169/2022 - mass. 45025*). [S. 216/23. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, l'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012, secondo cui al titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori spetta il 30 per cento dell'indennità della diaria a titolo di rimborso spese, del rimborso spese di trasporto e del trattamento di missione previsti dalla legge reg. Veneto n. 5 del 1997 per i consiglieri regionali. L'intervento riduttivo previsto dalla norma regionale censurata dal Consiglio di Stato, pur perseguendo un obiettivo idoneo quale il contenimento della spesa regionale, si traduce in un assetto lesivo del legittimo affidamento, in quanto la misura, anche in considerazione del grado di consolidamento dell'interesse del titolare dell'incarico indennitario, è sproporzionata. Il test di proporzionalità non può infatti ritenersi superato con riferimento alla valutazione del minor sacrificio imposto, alla stregua della percentuale di riduzione del compenso, sia in sé considerata, sia in rapporto a quelle praticate nel medesimo contesto temporale e normativo.

**2.4. Segue: i singoli ambiti di applicazione. Riduzione del debito e legittimo affidamento**

L'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento. (*Precedente: S. 240/2019 - mass. 41641*). [S. 136/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

È esclusa la lesione del legittimo affidamento in ragione dell'incisione su un trattamento di ammontare elevato. (*Precedente: S. 263/2020 - mass. 43283*). [S. 136/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

Se l'obiettivo di ridurre il debito può giustificare sia scelte assai onerose che, sempre nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento, esso non può essere perseguito senza una equilibrata valutazione comparativa degli interessi in gioco e, in particolare, non può essere raggiunto trascurando completamente gli interessi dei privati, con i quali va invece ragionevolmente temperato. (*Precedente citato: sentenza n. 216 del 2015*). [S. 54/19. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

2.4.1. *Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, complessivamente sollevate dal Tribunale di Trento, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, degli artt. 2, 3 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014 e degli artt. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2004, che introduce l'art. 4-*bis* della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 1995, e 15 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012, i quali prevedevano, prima della avvenuta abrogazione da parte della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, a carico degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità dei consiglieri regionali rispettivamente la riduzione del 20% dell'importo, un limite di 9.000 euro alla cumulabilità con altro trattamento vitalizio erogato dal Parlamento nazionale o europeo o da altra Regione sull'importo degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, spettanti in ragione della carica di consigliere regionale precedentemente rivestita e una trattenuta variabile fino a un massimo del 12% a titolo di contributo di solidarietà. Quanto al parametro interposto evocato, non solo l'ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia – presupposto oggettivo della tutela da esso garantita – non viene affatto dedotta, ma, e soprattutto, l'efficacia solo pro futuro delle misure riduttive censurate esclude che le stesse possano violare la disposizione convenzionale evocata. Quanto alla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, dai lavori preparatori emerge come le disposizioni censurate siano state adottate per esigenze di contenimento della spesa pubblica e di risparmio, che risultano, nel giudizio di ragionevolezza, prevalenti al cospetto di una crisi economica di ingente e notoria portata e in coerenza con interventi legislativi statali, in larga misura coevi. Sul piano della ragionevole giustificazione, va considerato idoneo sia l'intento del contenimento della spesa, sia quello di sostenibilità di un regime, previdenziale o meno, nonché le asserite esigenze di sobrietà, da assecondare attraverso il ridimensionamento di trattamenti retti da un regime connotato da indici di particolare favore. Quanto alla prevedibilità degli interventi, non si può ritenere che, nella fattispecie, gli interessati potessero fare affidamento su un ammontare degli assegni, anche di quelli in corso di erogazione, non suscettibile di modifiche riduttive *pro futuro*, a fronte delle coeve misure adottate in generale dal legislatore statale a fini di contenimento della spesa, anche previdenziale. Infine, con specifico riferimento al limite alla cumulabilità di cui all'art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, la sussistenza di un'altra fonte di reddito ne può ragionevolmente giustificare la diminuzione, riducendosi la funzione previdenziale che li connota. (*Precedenti*: S. 236/2017 - *mass.* 42146; S. 241/2016 - *mass.* 39152; S. 289/1994 - *mass.* 20939). [S. 136/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

**2.5. Segue: in materia elettorale**

L'esigenza di tutela del legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria e del principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici si presenta, con particolare evidenza, in relazione ad interventi retroattivi nella materia elettorale, in cui affidamento e stabilità dei rapporti giuridici sono posti a tutela di diritti e beni di peculiare rilievo costituzionale, come il diritto inviolabile di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost., aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica, e lo stesso diritto di voto esercitato ai sensi dell'art. 48 Cost., diritto che svolge una funzione decisiva nell'ordinamento costituzionale, in quanto ha come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme. (*Precedenti*: S. 48/2021 - *mass.*

43717; S. 35/2017 - mass. 40256; S. 1/2014 - mass. 37583; S. 141/1996 - mass. 22377). [S. 61/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

#### 2.5.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020, che, qualificandosi come norma di interpretazione autentica dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, prevede che per attribuire il premio di maggioranza alla lista o al gruppo di liste collegate al sindaco proclamato eletto nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nei casi in cui la percentuale del 60% dei seggi non corrisponda ad una cifra intera ma ad un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso di decimale inferiore a 50 centesimi. La norma censurata dal TAR Sicilia assegna alla disposizione interpretata un significato che non rientra tra le possibili varianti di senso del testo oggetto di pretesa interpretazione autentica; al contrario, a seguito di tale intervento legislativo, non resta immutato il tenore testuale della disposizione interpretata, né risulta privilegiata, e resa vincolante, una delle interpretazioni desumibili da tale testo, perché la norma censurata indica un significato estraneo alle variabili di senso riconducibili al testo interpretato, riducendo la consistenza del premio di maggioranza al di sotto della soglia del 60%. (*Precedente*: S. 70/2020 - mass. 43257). [S. 61/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

#### 2.6. Segue: in materia di accesso al pubblico impiego

Un affidamento tutelabile non può riposare sull'aspettativa di partecipare a un concorso interamente riservato e, dunque, bandito in deroga alla regola del concorso pubblico *ex art. 97*, quarto comma, Cost. (*Precedenti*: S. 133/2020 - mass. 42558; S. 110/2017 - mass. 40017). [S. 89/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

### 3. I poteri della Corte

Ai fini di assicurare una tutela effettiva a diritti fondamentali, è possibile adottare una sentenza additiva volta a introdurre una soluzione costituzionalmente adeguata, ispirata alla *ratio* sottesa ai suddetti interventi. (*Precedenti*: S. 62/2022 - mass. 44627; S. 28/2022 - mass. 44616; S. 63/2021 - mass. 43782; S. 252/2020 - mass. 42717; S. 224/2020 - mass. 42755; S. 99/2019 - mass. 42189; S. 40/2019 - mass. 42186). [S. 100/22. Pres. AMATO; SAN GIORGIO]

### 4. I danni non patrimoniali

I danni non patrimoniali sono quelli conseguenti alla lesione di interessi costituzionalmente protetti e, più precisamente, conseguenti alla lesione di diritti inviolabili della persona. (*Precedente*: S. 235/2014 - mass. 38127). [S. 205/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

La lesione dei diritti inviolabili della persona, di cui all'art. 2 Cost., va ascritta ai «casi previsti dalla legge», che ai sensi dell'art. 2059 cod. civ. consentono il risarcimento dei danni non patrimoniali. Più precisamente, sia la previsione, nell'art. 2 Cost., della “garanzia” dei diritti inviolabili della persona, sia il senso stesso dell'invio, proiettata nei rapporti orizzontali, sono idonei a recepire implicitamente il rinvio di cui all'art. 2059 cod. civ. Ai diritti inviolabili della persona non può dunque negarsi la tutela civile offerta dal risarcimento dei danni

non patrimoniali che, non differenziando i danneggiati in base alla loro capacità di produrre reddito, assicura una protezione basilare, riconoscibile a tutti e idonea a svolgere una funzione solidaristico-satisfattiva, talora integrata – in presenza di una particolare gravità soggettiva dell'illecito e relativamente alla componente del danno morale – anche da una funzione individual-deterrente. (*Precedente: S. 233/2003 - mass. 27841*). [S. 205/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Deve ritenersi immanente alla necessaria coesistenza pluralistica di libertà e diritti l'esigenza di non assecondare mere reazioni idiosincratiche, richiedendo a ogni persona inserita nel complesso contesto sociale il rispetto di un minimo di tolleranza. Pertanto, non sono risarcibili le offese bagatellari a un diritto inviolabile della persona, in quanto non idonee a coinvolgere in concreto la categoria di cui all'art. 2 Cost. (*Precedente: S. 235/2014 - mass. 38127*). [S. 205/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

La menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari, oltre al risarcimento del danno in base alla previsione dell'art. 2043 cod. civ., può determinare il diritto a un equo indennizzo, in forza degli artt. 32 e 2 Cost., qualora il danno, non derivante da fatto illecito, sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale (come ad esempio la sottoposizione a una vaccinazione obbligatoria), o di un trattamento, pur non obbligatorio, ma promosso dalle autorità sanitarie in vista della sua diffusione capillare nella società anche nell'interesse pubblico (laddove, ad esempio, la menomazione consegua alla sottoposizione a una vaccinazione raccomandata). In ulteriori e differenti ipotesi, la menomazione della salute – non provocata da responsabilità delle autorità sanitarie, né conseguente all'adempimento di obblighi legali o alla spontanea adesione a raccomandazioni di quelle stesse autorità – può comportare il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli artt. 2 e 38, secondo comma, Cost., a misure di natura assistenziale, disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità. In tali casi, le scelte discrezionali che il legislatore può compiere – nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura, della gradualità e dei modi di erogazione delle provvidenze da adottare, in relazione a tutti gli elementi di natura costituzionale in gioco, compresi quelli finanziari – non devono essere affette da palese arbitrarietà o irrazionalità, e in particolare non devono comportare una lesione, oltre che del nucleo minimo della garanzia, anche della parità di trattamento tra i destinatari. (*Precedenti citati: sentenze n. 268 del 2017, n. 293 del 2011, n. 342 del 2006, n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996*). [S. 55/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

## Capitolo 5. Dignità della persona e principio di uguaglianza

### 1. La dignità della persona

È compito della Repubblica, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, primo comma, Cost., garantire, apprestando le necessarie misure, il diritto di ogni individuo alla sopravvivenza dignitosa e al minimo vitale. (*Precedenti: S. 34/2022 - mass. 44526; S. 137/2021 - mass. 43970*). [S. 34/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

Le relazioni umane, specie di tipo familiare, sono fattori determinanti per il pieno sviluppo e la tutela effettiva delle persone più fragili, e ciò in base al principio personalista garantito dalla Costituzione, letto anche alla luce degli strumenti internazionali, tra i quali soprattutto la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Una tutela piena dei soggetti deboli richiede infatti anche la continuità delle relazioni costitutive della personalità umana; inoltre, il diritto del disabile di ricevere assistenza nell'ambito della sua comunità di vita rappresenta il fulcro delle tutele apprestate dal legislatore e finalizzate a rimuovere gli ostacoli suscettibili di impedire il pieno sviluppo della persona umana. (*Precedenti citati: sentenze n. 83 del 2019, n. 232 del 2018, n. 2 del 2016 e n. 203 del 2013*). [S. 18/20. Pres. CARTABIA; Red. CARTABIA]

La compressione, senza un'obiettiva necessità, della libertà della persona di donare gratuitamente il proprio tempo, le proprie energie e [...] ciò che le appartiene costituisce un ostacolo ingiustificato allo sviluppo della sua personalità e una violazione della dignità umana. [S. 114/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

Il principio personalista è affermato anzitutto dall'art. 2 Cost., che tutela la persona non solo nella sua dimensione individuale, ma anche nell'ambito dei rapporti in cui si sviluppa la sua personalità: rapporti che richiedono senz'altro il rispetto reciproco dei diritti, ma che si alimentano anche grazie a gesti di solidarietà (*Precedente citato: sentenza n. 119 del 2015*). [S. 114/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

L'art. 2 Cost. delinea un fondamentale principio che pone al vertice dell'ordinamento la dignità e il valore della persona e, in coerenza con tale prospettiva, 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 con il primo comma del medesimo art. 3 Cost., che, a protezione della stessa inviolabilità dei diritti, garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle "condizioni personali" e che, quantunque riferito espressamente solo al cittadino, vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare diritti fondamentali. (*Precedente citato: sentenza n. 120 del 1967*). [S. 258/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### 1.1. In particolare: dignità e tortura

La tortura è un delitto contro la persona e un crimine contro l'umanità, proibito sia dal diritto internazionale penale, sia dalle norme internazionali sui diritti umani, con tale costanza e univocità da attribuire al divieto carattere inderogabile, ascrivendolo allo *ius cogens* di formazione consuetudinaria (art. 5

Dichiarazione universale dei diritti umani; art. 7 Patto internazionale sui diritti civili e politici; art. 3 CEDU; art. 7, par. 1, lettera *f*, Statuto della Corte penale internazionale). Lo statuto universale del crimine di tortura è infatti connotato alla sua radicale incidenza sulla dignità della persona umana, messa al centro del preambolo della Convenzione di New York contro la tortura. L'accertamento dei crimini di tortura nelle forme pubbliche del dibattimento penale corrisponde così a un obbligo costituzionale e sovranazionale, e già solo per questo non è mai inutile, ove anche circostanze esterne lo privino del contraddittorio dell'imputato. [S. 192/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

*V. anche Volume 8, Capitolo 12, par. 10.3.*

## **1.2. Segue: il diritto alla sessualità e all'affettività**

Il percorso di sessualità costituisce certa espressione del diritto inviolabile della persona alla propria identità. [S. 66/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Il diritto della persona di mantenere senza soluzione di continuità la pregressa tutela propria del precedente status riveste natura di diritto inviolabile. [S. 66/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

La sessualità è uno degli essenziali modi di espressione della persona umana; tuttavia, non può ridursi il tema dell'affettività del detenuto a quello della sessualità, in quanto esso più ampiamente coinvolge aspetti della personalità e modalità di relazione che attengono ai connotati indefettibili dell'essere umano. (*Precedenti: S. 561/1987 - mass. 3836*). [S. 10/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

La dignità della persona (art. 3, primo comma, della Costituzione), soprattutto nel caso dei detenuti, il cui dato distintivo è la precarietà degli individui, derivante dalla mancanza di libertà, in condizioni di ambiente per loro natura destinate a separare dalla società civile, è dalla Costituzione protetta attraverso il bagaglio degli inviolabili diritti dell'uomo, che anche il detenuto porta con sé lungo tutto il corso dell'esecuzione penale. (*Precedente: S. 26/1999 - mass. 24431*). [S. 10/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

L'impossibilità per il detenuto di esprimere una normale affettività con il partner si traduce in un *vulnus* alla persona nell'ambito familiare e, più ampiamente, in un pregiudizio per la stessa nelle relazioni nelle quali si svolge la sua personalità, esposte pertanto ad un progressivo impoverimento, e in ultimo al rischio della disgregazione. [S. 10/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

### *1.2.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 2 Cost., l'art. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016, nella parte in cui stabilisce che la sentenza di rettificazione anagrafica di attribuzione di sesso determina lo scioglimento automatico dell'unione civile senza prevedere, laddove l'attore e l'altra parte dell'unione rappresentino personalmente e congiuntamente al giudice, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, l'intenzione di contrarre matrimonio, che il giudice disponga la sospensione degli effetti derivanti dallo scioglimento del vincolo fino alla celebrazione del matrimonio e comunque non oltre il termine di centottanta giorni dal passaggio in giudicato

della sentenza di rettificazione. La disposizione censurata dal Tribunale di Torino, sezione settima civile, entra in irrimediabile frizione con il diritto inviolabile della persona alla propria identità – di cui il percorso di sessualità costituisce certa espressione – in quanto la coppia unita civilmente va incontro, nel caso in esame, nel tempo necessario alla celebrazione del matrimonio, ad un vuoto di tutela che comporta, peraltro, un sacrificio integrale del pregresso vissuto. Occorre, invece, dare contenuto al diritto inviolabile della persona di mantenere senza soluzione di continuità la pregressa tutela propria del precedente status, una volta condotto a compimento il percorso di affermazione della propria identità di genere, secondo principi di proporzione ed adeguatezza. Avuto riguardo alle differenze di struttura e disciplina tra matrimonio e unione civile, le ragioni di proporzione ed adeguatezza del mezzo al fine sostengono l'individuazione del rimedio nella sospensione degli effetti derivanti dallo scioglimento del vincolo per il tempo necessario a che le parti dell'unione civile, che abbiano congiuntamente manifestato una siffatta volontà davanti al giudice della rettificazione anagrafica entro l'udienza di precisazione delle conclusioni, permanendo nella loro iniziale intenzione, celebrino il matrimonio; la durata di tale sospensione deve individuarsi in 180 giorni decorrenti dal passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione del sesso, che resta sospesa, così nel suo decorso, limitatamente all'effetto dell'automatismo solutorio del vincolo). [S. 66/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

*V., sul diritto alla affettività del detenuto, anche Volume 8, Capitolo 32, par. 5.*

## **2. Il principio di uguaglianza**

### **2.1. Definizione**

L'art. 3, primo comma, della Costituzione pone un principio avente un valore fondante, e perciò inviolabile, diretto a garantire l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e a vietare che il sesso – al pari della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche e delle condizioni personali e sociali – costituisca fonte di qualsivoglia discriminazione nel trattamento giuridico delle persone; il legislatore può, tuttavia, tener conto, nell'interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso, purché non resti infranto il canone fondamentale dell'eguaglianza giuridica. (*Precedenti: S. 163/1993 - mass. 19539; S. 56/1958 - mass. 652*). [S. 181/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

La parità di trattamento tra uomo e donna è (anche) un principio fondamentale del diritto comunitario, per cui le eccezioni devono essere limitate alle attività professionali che necessitano l'assunzione di una persona di un determinato sesso data la loro natura o visto il contesto in cui si sono svolte, purché l'obiettivo ricercato sia legittimo e compatibile con il principio di proporzionalità. [S. 181/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Il principio di eguaglianza e le prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea convergono nel rendere effettiva la parità di trattamento, in una prospettiva armonica e complementare, che consente di cogliere appieno l'integrazione tra le garanzie sancite dalle diverse fonti. [S. 181/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]



Di fronte a norme che differenziano alcuni soggetti dagli altri, gli argomenti relativi all'eguaglianza e quelli relativi alla ragionevolezza si sovrappongono e si intrecciano, costituendo la ragionevolezza, oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche - e prima ancora - criterio applicativo del principio di eguaglianza. (*Precedenti*: S. 77/2023 - mass. 45454; S. 148/2017 - mass. 41098). [S. 144/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Il canone di coerenza dell'ordinamento nel campo delle norme del diritto è l'espressione del principio di eguaglianza di trattamento tra eguali posizioni sancito dall'art. 3 Cost. (*Precedente*: S. 204/1982). [S. 46/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

Il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti. Ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo. (*Precedenti*: S. 43/2022 - mass. 44528; S. 276/2020 - mass. 42924; S. 241/2014 - mass. 38142; S. 5/2000 - mass. 25117; S. 89/1996 - mass. 22260). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche. (*Precedenti*: S. 104/2018 - mass. 40767; S. 254/2014 - mass. 38162; S. 273/2011 - mass. 35867; S. 94/2009 - mass. 33284). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Il raffronto tra fattispecie normative diverse inteso a verificare se, rispetto al principio di eguaglianza, sia o meno giustificata la scelta legislativa alla base della disciplina non uniforme, da un lato, postula l'omogeneità delle situazioni in comparazione, e, dall'altro, implica che la valutazione degli elementi di differenziazione sia condotta tenendo presente la ratio delle disposizioni censurate, le finalità perseguite dal legislatore e il più ampio contesto normativo in cui tali disposizioni si collocano. (*Precedenti*: S. 91/2022 - mass. 44807; S. 43/2022 - mass. 44528; S. 32/2018 - mass. 39851). [S. 167/22. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Spetta alla discrezionalità del legislatore stabilire discipline differenziate per regolare situazioni che ritenga, ragionevolmente e non arbitrariamente, connotate da elementi di distinzione. (*Precedenti*: S. 383/1987 - mass. 3591; S. 158/1975 - mass. 7910). [S. 200/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

La violazione del principio di eguaglianza non può essere invocata quando la disposizione di legge da cui è tratto il *tertium comparationis* si riveli derogatoria di una regola generale. In questo caso la funzione del giudizio di legittimità costituzionale alla stregua dell'art. 3 Cost. non può coincidere che con il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare e non con l'estensione ad altri casi di quest'ultima, la quale

aggraverebbe, anziché eliminare, il difetto di coerenza del sistema normativo. (*Precedenti*: S. 98/2023 - mass. 45647; S. 208/2019 - mass. 42925; S. 96/2008 - mass. 32266; S. 206/2004 - mass. 28602; S. 383/1992 - mass. 18676). [S. 200/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

In presenza di norme generali e di norme derogatorie, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale può, in taluni casi, realizzarsi tramite l'estensione della disciplina particolare ad altre fattispecie, purché ispirate alla medesima *ratio derogandi*. (*Precedenti*: S. 98/2023 - mass. 45647; S. 237/2020 - mass. 42820). [S. 200/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

La violazione del principio di eguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili. (*Precedente*: S. 165/2020 - mass. 43304). [S. 270/22. Pres. SCIARRA; Red. PROSPERETTI]

Nello stesso senso, S. 172/21, S. 71/21, S. 13/18, S. 94/17.

Si è in presenza di una violazione dell'art. 3 Cost. qualora situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili; nel qual caso è insindacabile la discrezionalità del legislatore, sempre entro il limite generale dei principii di proporzionalità e ragionevolezza. (*Precedenti*: S. 71/2021 - mass. 43829; S. 85/2020 - mass. 43541; S. 13/2018 - mass. 39754; S. 71/2015 - mass. 38335; S. 192/2016 - mass. 39015; S. 79/2016 - mass. 38820; S. 85/2013 - mass. 37050; S. 340/2004 - mass. 28841). [S. 171/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

Non sussiste violazione del principio di uguaglianza quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili. (*Precedenti*: S. 71/2021 - mass. 43829; S. 85/2020 - mass. 43541). [S. 91/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

L'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*. (*Precedenti citati*: sentenze n. 107 del 2018 e n. 172 del 2013). [S. 43/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Se il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul "perché" una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo. (*Precedenti*: S. 276/2020 - mass. 42924; S. 241/2014 - mass. 38142; S. 5/2000 - mass. 25117; S. 89/1996 - mass. 22260). [S. 43/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

L'elenco di cui all'art. 3, primo comma, Cost. non deve ritenersi tassativo, esprimendo piuttosto il generale divieto di arbitrarie discriminazioni, confermato dal coordinamento ermeneutico con l'art. 21 CDFUE, che espressamente vieta, al paragrafo n. 1, qualsiasi forma di discriminazione fondata, tra l'altro, sull'età. [S. 15/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

La presunzione assoluta legislativa è immune da censure di legittimità costituzionale e resiste al vaglio di ragionevolezza solo quando vi sia solida rispondenza all'*id quod plerumque accidit*; quelle, in particolare, che limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di uguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati. (*Precedenti citati: sentenze n. 191 del 2020, n. 253 del 2019, n. 268 del 2016, n. 185 del 2015, n. 232 del 2013, n. 213 del 2013, n. 57 del 2013, n. 291 del 2010, n. 265 del 2010, n. 139 del 2010, n. 41 del 1999 e n. 139 del 1982*). [S. 1/21. Pres. CORAGGIO; Red. CORAGGIO]

La riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento. (*Precedenti citati: sentenze n. 245 del 2011, n. 62 del 1994, n. 177 del 1974, n. 244 del 1974, n. 144 del 1970, n. 104 del 1969 e n. 120 del 1967; ordinanze n. 503 del 1987 e n. 490 del 1988*). [S. 186/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

La violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili. Di conseguenza, la non omogeneità delle fattispecie normative messe a confronto rende il *tertium comparationis* indicato dal giudice *a quo* inidoneo a svolgere tale funzione. (*Precedenti citati: sentenze n. 85 del 2020, n. 20 del 2018, n. 276 del 2016, n. 133 del 2016, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 del 2004 e n. 136 del 2004; ordinanza n. 46 del 2020*). [S. 165/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

In tema di delimitazione della sfera di applicazione *ratione temporis* di normative che si succedono nel tempo, non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche. Spetta infatti alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme. (*Precedenti citati: sentenza n. 254 del 2014; ordinanze n. 25 del 2012, n. 224 del 2011, n. 61 del 2010, n. 170 del 2009, n. 212 del 2008 e n. 77 del 2008; sentenze n. 104 del 2018, n. 273 del 2011 e n. 94 del 2009*). [S. 194/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Il raffronto operato tra diverse regolamentazioni, mirato a verificare, a fronte del principio di eguaglianza (art. 3, comma primo, Cost.), la giustificatezza, o no, della scelta legislativa della disciplina non uniforme, presuppone necessariamente l'omogeneità delle fattispecie poste in comparazione ed implica la valutazione degli elementi di differenziazione con riguardo alla *ratio* delle

disposizioni censurate, alle finalità perseguite dal legislatore e al più ampio contesto normativo in cui tali disposizioni si collocano. (*Precedenti citati: sentenze n. 282 del 2010 e n. 161 del 2009; ordinanze n. 41 del 2009, n. 71 del 2007 e n. 30 del 2007*). [S. 32/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

Dalla non omogeneità delle situazioni giuridiche soggettive poste a raffronto discende l'infondatezza della censura di violazione del principio di uguaglianza. (*Precedenti citati: sentenze n. 43 del 2017, n. 155 del 2014, n. 108 del 2006, n. 340 del 2004 e n. 136 del 2004*). [S. 94/17. Pres. GROSSI; Red. CRISCUOLO]

Le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*, con la conseguenza che l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa. (*Precedenti citati: sentenze n. 185 del 2015, n. 232 e n. 213 del 2013, n. 182 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010*). [S. 268/16. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

## **2.2. Parità di genere**

Nella scelta dei mezzi per attuare il disegno costituzionale di un'effettiva parità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, va riconosciuta al legislatore un'ampia discrezionalità, per cui i mezzi a sua disposizione possono essere di diverso tipo; tuttavia, nemmeno tale ampia discrezionalità sfugge ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite; con la conseguenza che una disciplina elettorale che omettesse di contemplare adeguate misure di promozione della parità di genere, o che ne escludesse l'applicazione a determinate competizioni elettorali o a determinate categorie di enti, non potrebbe che essere ritenuta lesiva dell'art. 51, primo comma, Cost. (*Precedente: S. 4/2010 - mass. 34243*). [S. 62/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

### *2.2.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma, Cost., il combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis, t.u. enti locali e 30, primo comma, lettere *d-bis* ed *e* t.u. elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, nella parte in cui non prevede l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. L'intervento auspicato dal Consiglio di Stato, sez. terza – che non introduce una vera e propria sanzione, in quanto tale soggetta ai principi di riserva di legge e di irretroattività fissati all'art. 25 Cost., posto che il rimedio dell'esclusione della lista dalla competizione elettorale non può essere configurato che come conseguenza della mancanza di un requisito di ammissibilità della lista – è necessario per assicurare il precetto costituzionale di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, nonché per tutelare il principio di uguaglianza sostanziale e un corretto bilanciamento tra l'interesse al riequilibrio della rappresentanza con quello della rappresentatività. La soluzione adottata dal legislatore per quel che attiene alla promozione delle pari opportunità nei Comuni più piccoli appare pertanto, oltre che direttamente in contrasto con

quanto previsto all'art. 51, primo comma, Cost., frutto di un cattivo uso della sua discrezionalità, manifestamente irragionevole e fonte di un'ingiustificata disparità di trattamento fra Comuni nonché fra aspiranti candidati, o candidate. L'intervento richiesto dal rimettente, per un verso è già presente nella normativa in esame, colpendo, nei Comuni con più di 15.000 abitanti, il caso estremo della lista formata da candidati di un solo sesso; in un secondo senso, la medesima sanzione ricorre anche nella disciplina della presentazione delle liste nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, essendo prevista anche per essi nel caso di liste con un numero di candidati inferiore al minimo prescritto. Più in generale, la soluzione prospettata non altera il complessivo sistema delle misure di promozione delineato dalla legge n. 215 del 2012, che conserva comunque il carattere di gradualità in ragione della dimensione dei Comuni, e conserva per quelli piccoli il solo obbligo della rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste, limitandosi a garantirne l'effettività con l'introduzione di una sanzione per il caso di sua violazione. Resta ferma, d'altra parte, la possibilità per il legislatore di individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione, purché rispettosa dei principi costituzionali. (*Precedenti*: S. 134/2019 - mass. 42640; S. 223/2018 - mass. 40918; S. 222/2018 - mass. 40937; S. 121/2018 - mass. 40806; S. 49/2003 - mass. 27572). [S. 62/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

### 2.3. Cittadini e stranieri

Ove si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 CEDU. (*Precedenti*: S. 50/2019 - mass. 41742; S. 187/2010 - mass. 34688; S. 329/2011 - mass. 35993). [S. 34/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

La pari dignità sociale è riconosciuta dall'art. 3 Cost. alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo *status* e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano. [S. 186/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

Se è vero che l'art. 3 Cost. si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali; al legislatore non è dunque consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati se non in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria. (*Precedenti citati*: sentenze n. 432 del 2005 e n. 120 del 1967). [S. 186/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

Pur potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri, non può porre gli stranieri (o una certa categoria di stranieri) in una condizione di “minorazione” sociale senza idonea giustificazione, e ciò per la decisiva ragione che lo *status* di straniero non può essere di per sé considerato come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi. (*Precedenti citati*: sentenze n. 166 del 2018, n. 230 del 2015, n. 119 del 2015, n. 22 del 2015, n. 309 del 2013, n. 202 del 2013, n. 172 del 2013, n. 40 del 2013, n. 2 del 2013, n. 172 del 2012, n. 245 del 2011, n. 61 del 2011, n. 249 del 2010, n. 187 del 2010, n. 306 del 2008, n. 148 del 2008, n. 324 del 2006, n. 432 del 2005, n. 252 del 2001, n. 105 del 2001, n. 203 del 1997, n. 62 del 1994, n. 54 del 1979, n. 244

del 1974, n. 177 del 1974, n. 144 del 1970, n. 104 del 1969 e n. 120 del 1967). [S. 186/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

V. anche, in questo Capitolo, par. 1.

#### **2.4. La tutela delle persone con disabilità**

Sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale. (*Precedenti*: S. 83/2019 - mass. 42071; S. 232/2018; S. 258/2017 - mass. 41004; S. 275/2016 - mass. 39357; S. 215/1987 - mass. 4349).

[S. 42/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

La salute psico-fisica del disabile postula anche l'adozione di interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie, il cui ruolo resta fondamentale nella cura e nell'assistenza dei soggetti portatori di *handicap*. (*Precedenti*: S. 203/2013 - mass. 37243; S. 19/2009; S. 158/2007; S. 233/2005 - mass. 29457).

[S. 42/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

La possibilità, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili, di introdurre criteri selettivi per l'accesso ai servizi sociali, utilizzando il requisito della residenza, è ammessa a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso fa da filtro. Il controllo sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale correlazione è operato secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto. La necessità di un'adeguata e ragionevole correlazione tra la *ratio* della misura e il requisito della residenza protratta non viene meno nel caso in cui il legislatore regionale abbia istituito una prestazione ulteriore e facoltativa, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali. (*Precedenti*: S. 199/2022 - mass. 45086; S. 42/2021 - mass. 43701; S. 7/2021 - mass. 43549; S. 281/2020 - mass. 42947; S. 44/2020 - mass. 43051; S. 107/18 - mass. 40774; S. 168/2014 - mass. 38013; S. 141/2014; S. 222/2013 - mass. 37325; S. 172/2013; S. 133/2013 - mass. 37132; S. 4/2013 - mass. 36878; S. 2/2013; S. 40/2011 - mass. 35326; S. 432/2005 - mass. 29982). [S. 42/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Se la *ratio* dell'intervento è quella di alleviare un bisogno primario della persona, il requisito della residenza protratta deve essere sottoposto a uno scrutinio particolarmente stretto, in quanto maggiore è l'inerenza della prestazione a un bisogno essenziale della persona, meno si giustifica la scelta di condizionarla a requisiti diversi e aggiuntivi rispetto alla sola residenza nel territorio della Regione. Laddove, invece, tale finalità non venga in evidenza, il citato criterio può rinvenire la sua giustificazione nel collegamento con l'attitudine del nucleo familiare ad agire stabilmente nel territorio regionale. (*Precedenti*: S. 141/2014 - mass. 37953; S. 222/2013 - mass. 37326). [S. 42/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

La garanzia dei diritti fondamentali dell'individuo, tanto più se volta al soddisfacimento di necessità e bisogni di carattere sociale, può avere un legame con la comunità territoriale di riferimento; ciò non può risolversi, tuttavia, in una

sostanziale preclusione motivata unicamente dall'esigenza di valorizzare il contributo pregresso che, mediante l'imposizione locale, alcune categorie di cittadini hanno fornito. Ove, infatti, i requisiti selettivi fondati sul radicamento territoriale non tengano conto dei caratteri essenziali dei bisogni primari cui le politiche sociali sono finalizzate, l'argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale. (*Precedente: S. 107/2018*). [S. 42/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

La tutela di situazioni di particolare vulnerabilità – tra cui quelle delle persone con disabilità – riflette una particolare attenzione da parte del disegno costituzionale, essendo coinvolto un complesso di valori che attingono ai suoi fondamentali motivi ispiratori. (*Precedenti: S. 10/22; S. 83/2019 - mass. 42071; S. 232/2018 - mass. 41052; S. 258/2017 - mass. 41004; S. 275/2016 - mass. 39357; S. 215/1987 - mass. 4349*). [S. 110/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

Il principio personalista impone di leggere l'art. 2 congiuntamente all'art. 3 Cost., primo comma, che garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali», tra le quali si colloca indubbiamente la condizione di disabilità di cui i beneficiari di amministrazione di sostegno sono portatori, sia pure in forme e gradi diversi; e secondo comma, il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli, qual è appunto la condizione di disabilità, che impediscono la libertà e l'eguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona. (*Precedente citato: sentenza n. 258 del 2017*). [S. 114/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

Alla realizzazione dei diritti costituzionali fondamentali delle persone con disabilità partecipano, con lo Stato, gli enti locali minori e le Regioni, nel quadro dei principi posti dalla legge. Alle Regioni, in particolare, sono affidati sia interventi diretti, sia compiti di disciplina dei modi e livelli qualitativi di erogazione dei vari servizi da parte dei suddetti enti locali. (*Precedente citato: sentenza n. 406 del 1992*). [S. 83/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

Il diritto del disabile di ricevere assistenza nell'ambito della sua comunità di vita, inscindibilmente connesso con il diritto alla salute e a una integrazione effettiva, rappresenta il fulcro delle tutele apprestate dal legislatore e finalizzate a rimuovere gli ostacoli suscettibili di impedire il pieno sviluppo della persona umana, cosicché la discrezionalità del legislatore incontra un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati. (*Precedenti citati: sentenze n. 213 del 2016 e n. 251 del 2008*). [S. 232/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Fra le “condizioni personali” che limitano l'eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.) si colloca indubbiamente la condizione di disabilità, la quale è espressamente considerata nell'art. 38, primo e terzo comma, Cost. e trova disciplina nella legge quadro n. 104 del 1992, il cui art. 1 considera le condizioni invalidanti ostacoli che la Repubblica ha il compito di rimuovere per consentire la “massima autonomia possibile” del disabile e il pieno esercizio dei diritti fondamentali. (*Precedenti citati: sentenze n. 275 del 2016, n. 80 del 2010, n. 167 del 1999, e n. 215 del 1987*). [S. 258/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

*Sul diritto all'integrazione scolastica della persona con disabilità, v. anche Capitolo 8, par. 5.*

### **2.5. La lotta alla ludopatia**

È la ludopatia in sé, e non la povertà che ne scaturisce, a costituire uno di quegli ostacoli di fatto che è compito della Repubblica rimuovere; questo è vero specialmente nei confronti delle componenti più deboli e meno facoltose della società, che sono i principali soggetti al centro dell'attenzione dell'art. 3, secondo comma, Cost. (*Precedenti: S. 185/2021 - mass. 44240; S. 27/2019 - mass. 41656; S. 108/2017 - mass. 40109*). [S. 54/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

## **3. L'identità culturale: la lingua italiana e le minoranze (anche linguistiche)**

### **3.1. La lingua italiana**

La lingua italiana è, 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 non debbono costringerla in una posizione di marginalità: al contrario, e anzi proprio in virtù dell'emersione di tali fenomeni, 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. [S. 42/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

La centralità costituzionalmente necessaria della lingua italiana si coglie particolarmente nella scuola e nelle università, quali luoghi istituzionalmente deputati alla trasmissione della conoscenza nei vari rami del sapere e alla formazione della persona e del cittadino, e in tale contesto si incontra – combinandosi e, ove necessario, bilanciandosi – con altri principi costituzionali: ossia, con il principio d'uguaglianza, 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); con 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 della libertà della scienza e dell'arte); e con 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 con i diritti costituzionali di accesso alle prestazioni). (*Precedenti citati: sentenza n. 383 del 1998; n. 240 del 1974*). [S. 42/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

Come già affermato in relazione al “principio fondamentale” della tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.), la lingua è elemento fondamentale di identità culturale e mezzo primario di trasmissione dei relativi valori, ovvero elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare. Ciò vale del pari per l'unica lingua ufficiale del sistema costituzionale – la lingua italiana – la cui qualificazione, ricavabile per implicito dall'art. 6 Cost. ed espressamente



ribadita nell'art. 1, comma 1, della legge n. 482 del 1999 (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. (*Precedenti citati: sentenza n. 88 del 2011, n. 62 del 1992, n. 15 del 1996, n. 28 del 1982, n. 159 del 2009*). [S. 42/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

### 3.2. Lingua tedesca e ladina (casistica)

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 512 (nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 419, lett. a, della legge n. 232 del 2016), 515 (nel testo antecedente e in quello successivo alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 419, lett. c, della legge n. 232 del 2016), 516, 517, 548 e 549 della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 99 e 100 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e al d.P.R. n. 574 del 1988. Le finalità di razionalizzazione e trasparenza dell'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, 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 denunciata violazione del principio di parità linguistica, atteso che le norme impuginate non ostacolano affatto l'acquisto di beni e servizi adoperando le lingue tedesca e ladina. [S. 191/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

### 3.3. Le minoranze

La tutela delle minoranze è refrattaria a una rigida configurazione in termini di "materia" da collocare in una delle ripartizioni individuate nel Titolo V della seconda parte della Costituzione; la sua attuazione in via di legislazione ordinaria richiede tanto l'intervento del legislatore statale, quanto l'apporto di quello regionale, perché i principi contenuti negli artt. 2, 3 e 6 Cost. si rivolgono sempre alla "Repubblica" nel suo insieme e pertanto impegnano tutte le sue componenti – istituzionali e sociali, centrali e periferiche – nell'opera di promozione del pluralismo, dell'eguaglianza e, specificamente, della tutela delle minoranze; sicché, sul piano legislativo, l'attuazione di tali principi esige il necessario concorso della legislazione regionale con quella statale. (*Precedente citato: sentenza n. 159 del 2009*). [S. 81/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

La tutela delle minoranze – garantita dall'art. 6 Cost. con specifico riferimento alle minoranze linguistiche – è espressione dei fondamentali principi del pluralismo sociale (art. 2 Cost.) e dell'eguaglianza formale e sostanziale (art. 3 Cost.), che conformano l'intero ordinamento costituzionale e che per questo sono annoverati tra i suoi principi supremi, ed è considerata espressione paradigmatica di una più ampia e articolata garanzia delle identità e del pluralismo culturale, i cui principi debbono ritenersi applicabili a tutte le minoranze, siano esse religiose, etniche o nazionali, oltre che linguistiche; essa pertanto richiede l'apprestamento sia di norme ulteriori di svolgimento, sia di strutture o istituzioni finalizzate alla loro concreta operatività. (*Precedenti citati: sentenze n. 88 del 2011, n. 159 del 2009, n. 15 del 1996, n. 261 del 1995, n. 62 del 1992 e n. 28 del 1982*). [S. 81/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

*3.3.1. Casi concreti*

È dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 2, 3, 5 e 6 Cost., la legge reg. Veneto n. 28 del 2016, che qualifica il “popolo veneto” come “minoranza nazionale” ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, ratificata e recepita con legge n. 302 del 1997. Il compito di determinare gli elementi identificativi di una minoranza da tutelare non può che essere affidato alle cure del legislatore statale, in ragione della loro necessaria uniformità per l'intero territorio nazionale. I legislatori regionali e provinciali possono adottare atti normativi in materia, specialmente al fine di garantire e valorizzare l'identità culturale e il patrimonio storico delle proprie comunità, pur sempre però nel pieno rispetto di quanto determinato in materia dal legislatore statale, che si trova nella posizione più favorevole a garantire le differenze, proprio in quanto capace di garantire le comunanze e risulta, perciò, in grado di rendere compatibili pluralismo e uniformità, anche in attuazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica. Al legislatore regionale non è pertanto consentito configurare o rappresentare la “propria” comunità in quanto tale come “minoranza”, perché riconoscere un tale potere significherebbe introdurre un elemento di frammentazione nella comunità nazionale contrario ai parametri evocati. (*Precedenti citati: sentenze n. 170 del 2010, n. 159 del 2009, n. 261 del 1995, n. 289 del 1987, n. 312 del 1983, n. 14 del 1965, n. 128 del 1963, n. 46 del 1961, n. 1 del 1961 e n. 32 del 1960*). [S. 81/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

## **Capitolo 6. I doveri di solidarietà sociale**

### **1. La tutela delle “diversità”**

La generale valenza dei doveri inderogabili di solidarietà sociale si manifesta nell'accettazione e nella tutela di situazioni di diversità, anche «minoritarie ed anomale». (*Precedente citato: sentenza n. 161 del 1985*). [O. 185/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

### **2. La difesa della Patria**

Il sacro dovere di difesa della Patria, configurato dall'art. 52 Cost. alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 Cost., ha un'estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare, comprendendo altresì forme di difesa civile, concorrenti con quella armata, con ciò rafforzando il senso di appartenenza alla comunità nazionale e realizzando in tal modo una difesa non meno pregnante, collegandosi intimamente e indissolubilmente all'appartenenza alla comunità nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 119 del 2015, n. 228 del 2004 e n. 164 del 1985*). [S. 171/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

#### *2.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., e dalla Regione Lombardia – in connessione con l'art. 3 del medesimo d.lgs. – in riferimento agli artt. 114, primo comma, 117, 118, primo e terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata, che declina alcuni aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale – realizzato attraverso un piano triennale, articolato per piani annuali, predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e approvati con d.P.C.m., previo parere della Conferenza permanente Stato-Regioni – deve essere ricondotta alla potestà esclusiva statale in materia di “difesa”, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *d*), Cost., che comprende altresì forme di difesa “civile”, concorrenti con la difesa “armata” della Patria. La legge regionale può intervenire nel rispetto delle linee d'indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale e delle norme di produzione statale recanti le caratteristiche uniformi per tutti i progetti di servizio civile nazionale, non potendosi mai rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni. In virtù dell'attribuzione della disciplina in esame alla potestà legislativa esclusiva statale, non vi è dunque alcuna lesione del riparto costituzionale, non sussistendo quella chiara sovrapposizione di competenze che richiede che gli interventi statali siano concertati con le Regioni, considerando, inoltre, che il legislatore statale, tenuto conto che il principio di leale collaborazione permea l'ordinamento nel suo complesso, ha comunque previsto varie forme di partecipazione regionale, ulteriormente rafforzate con il d.lgs. n. 43 del 2018. (*Precedenti citati: sentenze n. 61 del 2018, n. 21 del 2016, n. 119 del 2015, n. 309 del 2013, n. 50 del 2008, n. 431 del 2005 e n. 228 del 2004*). [S. 171/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

### **3. Il dovere tributario**

Il dovere tributario rientra tra quelli inderogabili di solidarietà, di cui l'art. 2 Cost. richiede l'adempimento. Tale qualificazione esprime un principio giuridico di integrazione attinente a quei valori di solidarietà che sono strutturali

nel disegno costituzionale, e pone tale dovere, ma solo in quanto relativo a un'imposizione tributaria che possa ritenersi stabilita nel rispetto del principio di legalità, in relazione di coesistenzialità con i diritti inviolabili. (*Precedenti: S. 120/2021 - mass. 44816; S. 288/2019 - mass. 41902*). [S. 140/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

#### **4. Il volontariato e il Terzo settore**

Il volontariato costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche. [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

Nella forma di impegno civico costituita dal volontariato la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa, secondo il modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo; all'origine dell'azione volontaria si trova l'emergere della natura relazionale della persona umana che, nella ricerca di senso alla propria esistenza, si compie nell'apertura al bisogno dell'altro. (*Precedenti: S. 131/2020 - mass. 43495 e 43496; S. 228/2004; S. 75/1992 - mass. 18194 e 18195*). [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

Il sistema degli enti del Terzo settore (ETS) si radica in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà – posta dall'art. 2 Cost. tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico – e a concorrere all'eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 Cost. Proprio in quanto tale, questo sistema è valorizzato ai sensi del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost., fino a dar vita, nell'art. 55 cod. terzo settore, a un modello di amministrazione condivisa tra gli ETS e le pubbliche amministrazioni. (*Precedenti: S. 131 del 2020 - mass. 43495 e 43496; S. 75/1992 - mass. 18195; S. 500/1993*). [S. 72/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

## Capitolo 7. Di alcune libertà

### 1. Libertà personale

Restrizioni alla libertà costituzionale che, nei casi e modi previsti dalla legge, non siano state disposte con atto motivato dell'autorità giudiziaria sono senza eccezione lesive della garanzia fondamentale dell'*habeas corpus* e originano, innanzi al giudice competente, un'azione volta all'accertamento di simile lesione e all'immediato ripristino dello stato di libertà. [S. 212/23. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

La misura del trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza comporta una situazione di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. (*Precedenti*: S. 127/2022 - mass. 44866; S. 105/2001 - mass. 26150). [S. 212/23. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Il diritto inviolabile di cui all'art. 13 Cost. va tutelato a fronte di coercizioni fisiche, ovvero di forme di privazione o restrizione, aventi a oggetto il corpo della persona, non astrattamente previste dalla legge e irrogate senza un regolare giudizio a tal fine instaurato. (*Precedenti*: S. 127/2022 - mass. 44865; S. 22/2022 - mass. 44587; S. 275/2017 - mass. 40107; S. 222/2004 - mass. 28625; S. 238/1996 - mass. 22598; S. 11/1956 - mass. 41). [S. 205/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

La libertà personale, diritto fondamentale espressamente definito inviolabile, è presidiata da un'ampia riserva di legge che riguarda innanzi tutto i casi ed i modi in cui è ammessa la detenzione con atto motivato dell'autorità giudiziaria, o con provvedimento provvisorio dell'autorità di pubblica sicurezza, e concerne poi, in particolare, i limiti massimi della custodia cautelare (art. 13, commi primo, secondo, terzo e quinto, Cost.). La sua tutela è un valore unitario e indivisibile, che non può subire deroghe o eccezioni riferite a particolari e contingenti vicende processuali. I limiti che incontra la durata della custodia cautelare discendono direttamente dalla natura servente che la Costituzione assegna alla carcerazione preventiva rispetto al perseguimento, da un lato, delle finalità del processo e, dall'altro, alle esigenze di tutela della collettività, tali da giustificare, nel bilanciamento tra interessi meritevoli di tutela, il temporaneo sacrificio della libertà personale di chi non è ancora stato giudicato colpevole in via definitiva. (*Precedenti citati*: sentenze n. 219 del 2008, n. 299 del 2005 e n. 229 del 2005). [S. 180/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

*V. anche Volume 8, Capitoli 16, 26 e 27, par. 1.*

### 2. Libertà di associazione

Al pari di tutti i diritti costituzionalmente garantiti, anche quelli riconducibili alla libertà di associazione tutelata dall'art. 18 Cost. – a partire dal diritto, espressamente menzionato, di associarsi liberamente, per il quale va sottolineato la tipicità dei limiti che la legge può apporvi in base alla disposizione costituzionale – sono suscettibili di un più generale bilanciamento con altri diritti o interessi pubblici di analogo rango, sempre che sussista la necessaria connessione strumentale del vincolo con il fine e che il bilanciamento non risulti irragionevole o sproporzionato. In particolare, quanto alla garanzia

dell'autonomia delle associazioni, va ravvisato un limite non travalicabile dal legislatore nell'esistenza stessa di un organismo associativo privato, la quale costituisce il nucleo irriducibile della (sua) autonoma sfera giuridica, ha escluso che costituiscano di per sé indebite interferenze sull'autonoma organizzazione o sull'attività dell'ente associativo previsioni legislative recanti vincoli alla composizione dei suoi organi direttivi o alla loro sfera di azione. (*Precedenti*: S. 173/2019 - mass. 41178; S. 160/2019 - mass. 42425; S. 85/2013 - mass. 37051; S. 282/2004 - mass. 28729; S. 301/2003 - mass. 27933; S. 193/1985 - mass. 11011; S. 40/1982 - mass. 9983; S. 12/1970 - mass. 4831; S. 69/1962 - mass. 1579). [S. 184/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Va escluso che costituisca indebita interferenza con l'esercizio della libertà di associazione la fissazione di limiti di scopo all'attività delle associazioni, negli stessi termini in cui tali limiti possono essere apposti all'attività del singolo, come quando si tratti dell'esercizio delle libertà economiche, che sono sottoposte a limiti e a controlli più ampi e penetranti di quelli configurati in relazione alla libertà di associazione come tale. Si tratta infatti, anche in questi casi, di limiti costituzionalmente giustificati, diretti a precludere al singolo di utilizzare la libertà associativa per il perseguimento di finalità sottoposte a particolari discipline pubblicistiche, e dunque non destinati ad incidere sul contenuto essenziale e tipico della libertà di associazione garantita dall'art. 18 Cost. (*Precedenti*: S. 417/1993 - mass. 19983). [S. 184/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Quella assicurata dall'art. 18 Cost. è una ampia e significativa garanzia costituzionale della libertà di associazione, che si traduce nella tutela di un ventaglio di diritti correlati a tale libertà che, anche al di là del diritto dell'individuo di associarsi, si estendono alla protezione degli organismi nei quali gli stessi individui agiscono in forma associata. Accanto ai diritti di coloro che aspirano ad associarsi – e segnatamente al diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale, riconosciuto espressamente dal primo comma (salvi i divieti fissati nel secondo comma), e alla speculare libertà di non associarsi – la norma costituzionale tutela i diritti di coloro che si sono associati, dando vita ad organismi che rientrano fra le formazioni sociali ove si svolge la personalità degli individui. E in questo contesto si tratta di diritti individuali strettamente interconnessi e funzionali anche alla stessa libertà delle associazioni, di qualsiasi tipo, nella misura in cui ne assicurano essenzialmente l'autonomia normativa e organizzativa. (*Precedenti*: S. 32/2012 - mass. 36103; S. 248/1997 - mass. 23460; S. 417/1993 - mass. 19983; S. 454/1991 - mass. 17721; S. 239/1984 - mass. 9547; S. 190/1975 - mass. 7972). [S. 184/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

### 2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 18 Cost., l'art. 16, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 242 del 1999, con

riferimento all'inciso «, nonché ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate», nella parte in cui estendeva il divieto di candidatura oltre il terzo mandato agli organi direttivi centrali delle federazioni e delle discipline sportive associate – DSA –, nel testo vigente prima delle modifiche di cui all'art. 39-*bis* del d.l. n. 75 del 2023, come conv. Premesso che sia le federazioni sportive nazionali che le DSA sono espressioni di un fenomeno organizzativo nel quale la valenza pubblicistica di parte delle attività svolte non fa venir meno la loro natura associativa privata, la disposizione censurata dal TAR Lazio, sez. prima-*ter*, non contrasta con i parametri evocati per aver fissato un limite ai mandati nell'assunzione di incarichi federali, astrattamente ammissibile, quanto perché tale limite non supera la verifica della non irragionevolezza e della non sproporzionalità del bilanciamento operato in concreto, tenuto conto dello scopo perseguito e delle modalità prescelte per il suo raggiungimento. Il bilanciamento operato dalla misura in esame – “interno” allo stesso art. 18 Cost., in quanto, da un lato, comprime l'autonomia normativa e organizzativa delle federazioni sportive nazionali e delle DSA e il diritto dei dirigenti “di lungo corso” di candidarsi nuovamente e il diritto dei componenti delle assemblee elettive di scegliere liberamente per chi votare; e, dall'altro, mira a garantire l'effettivo libero esplicarsi della stessa autonomia organizzativa –, rappresenta una misura sproporzionata e irragionevole rispetto agli obiettivi indicati si è prefissato. Mentre infatti il fine evitare “rendite di posizione” dei dirigenti “di lungo corso”, garantendo la par condicio fra i candidati e una maggiore partecipazione alla vita associativa non risulta né arbitraria, né pretestuosa, stimolando e favorendo, in linea con il principio di democrazia interna, una maggiore partecipazione dei tesserati agli organi direttivi e tutelando al tempo stesso anche l'interesse della federazione, la cui efficienza e la cui imparzialità potrebbero essere compromesse dalla formazione di un “gruppo di potere” interno all'organo direttivo, il divieto definitivo e irreversibile risulta tuttavia eccessivo. La drasticità di tale misura si risolve infatti in una compressione oltre il necessario degli interessi indicati, determinandone il contrasto con il principio di proporzionalità. Un ulteriore profilo di irragionevolezza della previsione censurata emerge ove si consideri la particolare ipotesi degli organi territoriali, che rischia invero di creare difficoltà nel reperimento dei candidati. (*Precedenti*: S. 60/2023 - *mass.* 45490; S. 160/2019 - *mass.* 42427). [S. 184/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

### **3. Libertà di circolazione**

I motivi di sanità che permettono alla legge, ai sensi dell'art. 16 Cost., di limitare in via generale la libertà di circolazione delle persone possono giungere fino alla necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose. (*Precedente*: S. 68/1964 - *mass.* 2186). [S. 127/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

In linea di principio, non si può negare che un cordone sanitario volto a proteggere la salute nell'interesse della collettività (art. 32 Cost.) possa stringersi di quanto è necessario, secondo un criterio di proporzionalità e di adeguatezza rispetto alle circostanze del caso concreto, per prevenire la diffusione di malattie contagiose di elevata gravità. A seconda dei casi, in particolare, e sempre alla luce della evoluzione della pandemia, il legislatore potrà orientarsi, sia nel senso di prescrivere un divieto generalizzato a recarsi in determinati luoghi, sia nel senso di imporre un divieto di spostarsi a determinate persone, specie quando

queste ultime, in ragione della libertà di circolare, siano, a causa della contagiosità, un pericoloso vettore della malattia. [S. 127/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

#### **4. Libertà religiosa**

La libertà religiosa, di cui quella di culto costituisce un aspetto essenziale, non può essere subordinata alla stipulazione di intese con lo Stato da parte delle confessioni religiose. (*Precedenti citati: sentenze n. 63 del 2016 e n. 52 del 2016*). [S. 67/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

Il principio di laicità – da intendersi non come indifferenza dello Stato di fronte all’esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espressione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità – non esclude che lo Stato regoli bilateralmente, e dunque in modo differenziato, i rapporti con le singole confessioni religiose (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. Al legislatore (nazionale o regionale) non è invece consentito di 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, perché altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio. (*Precedenti citati: sentenze n. 63 del 2016, n. 52 del 2016, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989*). [S. 67/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

La disponibilità di spazi adeguati ove rendere concretamente possibile, o comunque facilitare, le attività di culto 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 63 del 2016 e n. 195 del 1993*). [S. 67/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

#### **5. Libertà e segretezza di comunicazione e corrispondenza**

La tutela della libertà (e la segretezza) della corrispondenza estende la garanzia ad ogni forma di comunicazione, aprendo così il testo costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata. Laddove, pertanto, la disciplina del mezzo finisce per penetrare all’interno del nucleo essenziale del diritto, determina evidenti ricadute restrittive sulla libertà tutelata dalla Costituzione, specie nella materia delle misure di prevenzione, di particolare delicatezza, perché finalizzata a consentire forme di controllo, per il futuro, sulla pericolosità sociale di un determinato soggetto, ma non deputate alla punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato. (*Precedente: S. 180/2022 - mass. 45049; S. 81/1993 - mass. 19295; S. 100/1968 - mass. 2972*). [S. 2/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

La qualificazione della libertà di comunicazione come inviolabile implica che il suo contenuto essenziale non può subire restrizioni, se non in ragione della necessità di soddisfare un interesse pubblico costituzionalmente rilevante, sempreché l’intervento limitativo posto in essere sia strettamente necessario alla



tutela di quell'interesse e sia rispettata la duplice garanzia che la disciplina prevista risponda ai requisiti propri della riserva assoluta di legge e la misura limitativa sia disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria. (*Precedenti*: S. 24/2019 - *mass.* 42491; S. 81/1993 - *mass.* 19295; S. 366/1991 - *mass.* 17448; S. 2/1956 - *mass.* 12). [S. 2/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

Il divieto di possesso e uso di un telefono mobile – considerata l'universale diffusione attuale di questo strumento, in ogni ambito della vita lavorativa, familiare e personale – si traduce in un limite alla libertà di comunicare, spazio vitale che circonda la persona. [S. 2/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

La libertà di comunicazione 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. [S. 122/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione (incluse quelle telefoniche, elettroniche, informatiche, tra presenti o effettuate con gli altri mezzi resi disponibili dallo sviluppo della tecnologia) 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. Tale diritto, al pari di ogni altro costituzionalmente protetto, può subire limitazioni o restrizioni, ma a condizione che sia rispettata la duplice garanzia della riserva assoluta di legge e della riserva di giurisdizione e che le disposizioni limitative 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. Non è invece necessaria l'uniformità della disciplina delle misure restrittive applicabili alla libertà di comunicazione, ben potendo la sua tutela tollerare, o persino richiedere, che la limitazione del diritto sia adeguatamente modulata in ragione delle diverse caratteristiche del mezzo attraverso cui la comunicazione si esprime. (*Precedenti citati*: sentenze n. 366 del 1991 e n. 81 del 1993). [S. 20/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

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, come quella sui mezzi di ricerca della prova, contenuta nel Libro II, Titolo III, Capo III, del codice di procedura penale. [S. 20/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

*V. anche Volume 8, Capitolo 17.*

#### *5.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 15 Cost., l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui include i telefoni cellulari tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente di cui il questore può vietare, in tutto o in parte, il possesso o l'utilizzo. La disposizione censurata dal Tribunale di Sassari, sez. penale, e dalla Corte di cassazione, sez. quinta penale, prevede che la misura limitativa in oggetto, capace di incidere su diritti

fondamentali – dal momento che i telefoni mobili o cellulari, secondo l'interpretazione affermatasi nella giurisprudenza di legittimità, sono da includere nella tutela del parametro evocato –, non sia disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria, bensì, direttamente, dall'autorità amministrativa, cui è attribuito perciò un potere autonomo e discrezionale, senza nemmeno la necessità di successiva comunicazione all'autorità giudiziaria. Né è influente, ai fini del rispetto della riserva di giurisdizione, l'eventuale previsione di un riesame del giudice, su iniziativa dell'interessato: quel che conta, ai fini del rispetto della riserva di giurisdizione costituzionalmente imposta, è la titolarità del potere di decidere, direttamente e definitivamente, la misura stessa. Se tale potere è conferito ad un'autorità non giudiziaria, nessun riferimento ad una fattispecie a formazione progressiva, sulla base della previsione di un eventuale, successivo intervento del giudice, può emendare il vizio di legittimità costituzionale. (*Precedenti: S. 419/1994 - mass. 21052*). [S. 2/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

## **6. Libertà di manifestazione del pensiero**

### **6.1. In generale**

La libertà di manifestazione del pensiero costituisce – prima ancora che un diritto proclamato dalla CEDU – un diritto fondamentale riconosciuto come coesistente al regime di libertà garantito dalla Costituzione, pietra angolare dell'ordine democratico, cardine di democrazia nell'ordinamento generale. (*Precedenti citati: sentenze n. 206 del 2019, n. 126 del 1985, n. 84 del 1969, n. 11 del 1968 e n. 1 del 1956*). [O. 132/20. Pres. CARTABIA; Red. VIGANÒ]

### **6.2. Libertà di stampa e d'informazione**

La libertà di stampa è pietra angolare dell'ordine democratico. (*Precedente citato: sentenza n. 84 del 1969*). [S. 150/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

Se è vero che la libertà di espressione – in particolare *sub specie* di diritto di cronaca e di critica esercitato dai giornalisti – costituisce pietra angolare di ogni ordinamento democratico, non è men vero che la reputazione individuale è del pari un diritto inviolabile, strettamente legato alla stessa dignità della persona. (*Precedente citato: ordinanza n. 132 del 2020*). [S. 150/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

Nell'ambito della libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di stampa assume un'importanza peculiare, in ragione del suo ruolo essenziale nel funzionamento del sistema democratico, nel quale al diritto del giornalista di informare corrisponde un correlativo “diritto all'informazione” dei cittadini, quest'ultimo qualificato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale; tale sistema è caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti. (*Precedenti citati: sentenze n. 206 del 2019, n. 155 del 2002, n. 112 del 1993, n. 1 del 1981 e n. 172 del 1972*). [O. 132/20. Pres. CARTABIA; Red. VIGANÒ]

La giurisprudenza costituzionale, pur in mancanza di una specifica disciplina costituzionale, ha sempre ricondotto il diritto dell'informazione nell'ambito di tutela della libertà costituzionale di manifestazione del pensiero, ricomprendendolo tra le libertà fondamentali proclamate dalla Costituzione. L'art. 21 Cost. infatti solennemente proclama uno tra i principi caratterizzanti del vigente ordinamento democratico, garantendo a "tutti" il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero "con ogni mezzo di diffusione" e detta per di più ulteriori e specifiche norme a tutela della stampa, quale mezzo di diffusione tradizionale e tuttora insostituibile ai fini dell'informazione dei cittadini e quindi della formazione di una pubblica opinione avvertita e consapevole. A tale riguardo, il "diritto all'informazione" deve essere qualificato e caratterizzato dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie – che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso del massimo numero possibile di voci diverse – in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti. In questo senso, l'informazione esprime non tanto una materia, quanto "una condizione preliminare" per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico. (*Precedenti citati: sentenze n. 122 del 2017, n. 210 del 2015, n. 69 del 2009, n. 168 del 2008, n. 151 del 2005, n. 312 del 2003, n. 466 del 2002, n. 155 del 2002, n. 29 del 1996, n. 420 del 1994, n. 112 del 1993, n. 21 del 1991, n. 348 del 1990, n. 826 del 1988, n. 194 del 1987, n. 148 del 1981, n. 225 del 1974, n. 105 del 1972 e n. 9 del 1965; ordinanza n. 61 del 2008*). [S. 206/19. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

La libertà di manifestazione del pensiero, di cui è espressione la libertà di stampa, costituisce un valore centrale del nostro sistema costituzionale, come è stato riconosciuto non solo dalla stessa Assemblea costituente, che significativamente ha ritenuto di dover adottare la legge n. 47 del 1948, a tutela di tale libertà; ma successivamente anche dalla Corte costituzionale, che ha evidenziato da tempo il rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e regime democratico. Tale libertà può essere intesa anche nel suo significato passivo di diritto di essere informati, attesa la sussistenza del diritto a conoscere liberamente le manifestazioni di pensiero che circolano nella società. (*Precedenti citati: sentenze n. 122 del 2017, n. 112 del 1993, n. 826 del 1988, n. 126 del 1985, n. 148 del 1981, n. 84 del 1969 e n. 11 del 1968*). [S. 206/19. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

Il cittadino-magistrato gode certamente dei diritti fondamentali di cui agli artt. 17, 18 e 21 Cost., il cui esercizio gli consente di manifestare legittimamente le proprie idee, anche di natura politica, a condizione però che ciò avvenga con l'equilibrio e la misura che non possono non caratterizzare ogni suo comportamento di rilevanza pubblica. (*Precedente citato: sentenza n. 224 del 2009*). [S. 180/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

### **6.3. Libertà di pensiero e immunità parlamentari**

L'art. 21 Cost. e l'art. 68, primo comma, Cost. hanno diversa ampiezza, quanto a campo d'applicazione. La libertà di manifestazione del pensiero – coesistente al regime di libertà garantito dalla Costituzione e, proprio in quanto tale, pietra angolare dell'ordine democratico, anche perché garantisce a tutti l'esercizio del diritto alla critica politica – trova nella reputazione della persona, diritto

inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost., un limite al suo legittimo esercizio, che l'ordinamento è chiamato a tutelare con strumenti idonei, necessari e proporzionati. L'insindacabilità delle opinioni esclude invece la responsabilità giuridica del parlamentare indipendentemente da ogni considerazione o valutazione circa l'incidenza che dette opinioni possano avere sulla reputazione di terzi: ciò, appunto, al fine di salvaguardare al massimo grado l'autonomia delle funzioni parlamentari come area di libertà politica delle Assemblee rappresentative, che potrebbe altrimenti essere condizionata dal timore di un sindacato su opinioni espresse da un parlamentare nello svolgimento del suo mandato. (*Precedenti*: S.150/2021 - mass. 44044; S. 84/1969 - mass. 3279; S. 11/1968 - mass. 2750). [S. 104/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

### **7. Libertà di iniziativa economica e tutela della concorrenza**

Non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata solo allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, all'utilità sociale; tuttavia, blocchi o sospensioni delle autorizzazioni funzionali all'esercizio di attività economiche possono tradursi in una indebita barriera all'ingresso nel mercato, ponendosi in contrasto, altresì, con la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost. (*Precedenti*: S. 150/2022 - mass. 45005; S. 7/2021 - mass. 43554; S. 151/2018 - mass. 40000; S. 47/2018 - mass. 39973; S. 16/2017 - mass. 39249; S. 56/2015 - mass. 38312). [O. 35/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

In tema di restrizioni della libertà di iniziativa economica privata, il limite insuperabile deve essere individuato nell'arbitrarietà e nell'incongruenza – e quindi nell'irragionevolezza – delle misure restrittive adottate per assicurare l'utilità sociale. (*Precedente*: S. 218/2021 - mass. 44288). [S. 171/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

La libertà di impresa – da leggere oggi anche alla luce dei Trattati e, in generale, del diritto dell'Unione europea – può subire limitazioni che devono, innanzi tutto, avere una base legale; inoltre, il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale – che deve tenere conto del contesto sociale ed economico di riferimento, delle esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa, nonché delle legittime aspettative degli operatori – deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità. L'individuazione dell'utilità sociale, infatti, non deve essere arbitraria e gli interventi del legislatore non possono perseguirla con misure palesemente incongrue. Questi principi devono essere rispettati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica privata integrata in un pubblico servizio. Essa, infatti, è pur sempre espressione della libertà di iniziativa economica, garantita dall'art. 41 Cost. (*Precedenti*: S. 218/2021 - mass. 44288; S. 85/2020 - mass. 43541; S. 151/2018 - mass. 40000; S. 47/2018 - mass. 39972; S. 56/2015 - mass. 38312; S. 247/2010 - mass. 34818; S. 152/2010 - mass. 34615; S. 167/2009 - mass. 33469; S. 548/1990 - mass. 16722). [S. 113/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

La regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella materia economica, comprensive della libertà di iniziativa, determina la regola per cui le determinazioni della legge possono essere diverse anche di contenuto, a seconda

della natura dell'attività economica e della utilità sociale da perseguire, ma non possono mai mancare del tutto. (*Precedenti: S. 388/1992 - mass. 18800; S. 40/1964 - mass. 2124*). [S. 113/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

Non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, all'utilità sociale, purché l'individuazione di quest'ultima, che spetta al legislatore, non appaia arbitraria e non venga perseguita mediante misure palesemente incongrue. (*Precedenti: S. 151/2018 - mass. 40000; S. 47/2018 - mass. 39973; S. 16/2017 - mass. 39249; S. 56/2015 - mass. 38312*). [S. 50/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

La tutela costituzionale della sfera dell'autonomia privata non è assoluta, in quanto 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 247 del 2010, n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009*). [S. 85/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

Non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., purché l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue. (*Precedenti citati: sentenze n. 47 del 2018 e n. 16 del 2017*). [S. 151/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Le norme di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori, limitando la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la "sicurezza" del lavoratore. (*Precedenti citati: sentenze n. 405 del 1999 e n. 399 del 1996*). [S. 58/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

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. (*Precedenti citati: sentenze n. 16 del 2017, n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 247 del 2010, n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009*). [S. 47/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

*Sulla tutela della concorrenza, v. Volume 4, Capitolo 13, par. 1.*

*Sulla libera iniziativa economica v. anche Volume 7, Capitolo 4, par. 1.*

7.1. *Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Marche in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui consentono alle sole farmacie, e non anche alle c.d. parafarmacie, l'effettuazione dei test mirati a rilevare la presenza di anticorpi IgG e IgM e dei tamponi antigenici rapidi per la rilevazione di antigeni SARS-CoV-2. L'esistenza di elementi comuni a farmacie e parafarmacie – e, nel caso di specie, la presenza di farmacisti abilitati presso entrambe – non è tale da mettere in dubbio che fra i due esercizi permangano una serie di significative differenze, tali da rendere la scelta del legislatore non censurabile in termini di ragionevolezza: mentre le parafarmacie, infatti, sono esercizi commerciali, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. *d)*, *e)* e *f)*, del d.lgs. n. 114 del 1998, le farmacie, invece, erogano l'assistenza farmaceutica, oggi ricompresa tra i LEA ai sensi del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, e svolgono, dunque, un servizio di pubblico interesse, preordinato al fine di garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute per assicurare l'ordinata copertura di tutto il territorio nazionale, restando marginale sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista; cosicché i farmacisti titolari di farmacia sotto il profilo funzionale sono concessionari di un pubblico servizio. Inoltre, l'attività svolta dalle farmacie è stata di recente estesa alla prestazione di servizi sanitari, la cui determinazione avviene nell'ambito dei principi fondamentali, stabiliti dal legislatore statale, in materia di tutela della salute. Le disposizioni censurate sono parte della complessa e articolata reazione che lo Stato ha posto in essere per fronteggiare la diffusione del COVID-19; la scelta di avvalersi a tal fine solo delle farmacie, quali soggetti del SSN, a fronte della diversa natura dei due soggetti giuridici e del differente regime giuridico che li caratterizza - punto di equilibrio in un quadro complesso, ove vengono in gioco diversi interessi e primo tra tutti la tutela della salute - rientra nella sfera della discrezionalità legislativa, non censurabile per irragionevolezza. (*Precedenti: S. 37/2021 - mass. 43651; S. 66/2017 - mass. 39876; S. 216/2014 - mass. 38104; S. 448/2006 - mass. 30906; S. 87/2006 - mass. 30231; S. 4/1996 - mass. 22075; S. 312/1983 - mass. 9631; S. 29/1957 - mass. 232*). [S. 171/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., l'art. 9, comma 1, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, il quale stabilisce che il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, deve avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal CCNL sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario. La disposizione censurata dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sez. terza, detta una prescrizione di normazione primaria, molto puntuale e rigida, realizzando una penetrante limitazione del potere organizzativo dell'imprenditore, titolare della struttura che ambisce all'accreditamento, non coerente con il fine sociale della tutela della salute e non proporzionata al suo perseguimento. La tutela del lavoro può anche essere perseguita nel contesto dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, ma pur sempre nel bilanciamento tra la libertà di iniziativa privata e il fine sociale della tutela della salute. Viceversa, con la disposizione censurata il legislatore regionale ha introdotto, con una prescrizione rigida e generalizzata, un requisito ulteriore per l'accreditamento, senza alcuna graduazione risultante dal bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco. E anzi, una siffatta previsione

finisce finanche per escludere la possibilità degli stessi operatori sanitari di prestare la propria attività con contratto di collaborazione o di lavoro autonomo presso strutture accreditate. Emerge così il difetto di ragionevolezza e proporzionalità, rispetto al fine sociale ultimo della tutela della salute, che si traduce in un limite irragionevole alla libertà di iniziativa economica privata. Rimane comunque per la Regione – nell’ambito delle sue competenze in tema di accreditamento delle strutture sanitarie, esercitate mediante un equilibrato bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica privata e i fini sociali, in particolare quello della tutela della salute – la possibilità di fissare standard organizzativi più idonei anche quanto al rapporto di impiego del personale necessario per l’erogazione delle prestazioni sanitarie. [S. 85/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione degli artt. 2, 4, 32, primo comma, 35, primo comma, e 41 secondo comma, Cost. – l’art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, l’art. 1, comma 2, della legge n. 132 del 2015 e l’art. 21-*octies* del d.l. n. 83 del 2015, come convertito dalla legge n. 132 del 2015, che consentono la prosecuzione per dodici mesi dell’attività produttiva di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale sottoposti (come l’altoforno “Afo2” ILVA di Taranto) a sequestro preventivo disposto dall’autorità giudiziaria in relazione a ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori. La normativa censurata dal GIP del Tribunale di Taranto - diversamente da quella scrutinata dalla sentenza n. 85 del 2013 - non richiede misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l’incolumità dei lavoratori, bensì subordina la prosecuzione dell’attività d’impresa esclusivamente alla predisposizione, entro trenta giorni, di un piano, anche provvisorio, formato unilateralmente dalla stessa parte privata colpita dal sequestro, contenente misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, non meglio definite né verificabili nella loro effettiva incidenza. Un simile intervento legislativo – lungi dal bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti – privilegia in modo eccessivo l’interesse alla prosecuzione dell’attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 Cost.), violando così i limiti all’attività d’impresa, la quale, ai sensi dell’art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l’incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l’attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona. (*Precedente citato: sentenza n. 85 del 2013*). [S. 58/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

## Capitolo 8. Di alcuni diritti

### 1. Diritto di voto

Il voto costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l'art. 1 Cost. (*Precedente citato: sentenza n. 1 del 2014*). [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

### 2. Diritto alla vita

La vita umana, oggetto di tutela espressa da parte di tutte le carte internazionali dei diritti umani, è un bene che si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona. Pur in assenza di riconoscimento esplicito nel testo della Costituzione, la vita va ricondotta all'area dei diritti inviolabili della persona riconosciuti dall'art. 2 Cost., e cioè tra quei diritti che occupano nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana; essa del resto è presupposto per l'esercizio di tutti gli altri diritti inviolabili. (*Precedenti: S. 50/2022 - mass. 44534; S. 35/1997 - mass. 23114; S. 1146/1988; O. 207/2018 - mass. 41525*). [S. 135/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO-VIGANÒ]

Dal riconoscimento del diritto alla vita scaturisce il corrispondente dovere dell'ordinamento di assicurarne la tutela attraverso la legge, oltre che, più in generale, attraverso l'azione di tutti i pubblici poteri. (*Precedenti: S. 50/2022 - mass. 44534; O. 207/2018 - mass. 41525*). [S. 135/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO-VIGANÒ]

Il diritto alla vita, riconosciuto implicitamente dall'art. 2 Cost., nonché, in modo esplicito, dall'art. 2 CEDU, è il primo dei diritti inviolabili dell'uomo, cioè di quei diritti che occupano nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. Esso concorre a costituire la matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto della persona, e da esso discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire. (*Precedenti: S. 242/2019 - mass. 40813; S. 35/1997 - mass. 23114; S. 238/1996; S. 223/1996 - mass. 22959*). [S. 50/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

Il cardinale rilievo del valore della vita, se non può tradursi in un dovere di vivere a tutti i costi, neppure consente una disciplina delle scelte di fine vita che, in nome di una concezione astratta dell'autonomia individuale, ignori le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite. Quando viene in rilievo il bene della vita umana, dunque, la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima. (*Precedente: O. 207/2018 - mass. 41525*). [S. 50/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]



### 2.1. In particolare: i trattamenti di sostegno vitale e l'aiuto al suicidio

La nozione di trattamenti di sostegno vitale deve essere interpretata, dal Servizio sanitario nazionale e dai giudici comuni, in conformità alla *ratio* dell'ordinanza n. 207 del 2018 e della sentenza n. 242 del 2019. Pertanto, nella misura in cui le procedure che sono normalmente compiute da personale sanitario, che potrebbero essere apprese da familiari o "caregivers" che si facciano carico dell'assistenza del paziente – quali l'evacuazione manuale dell'intestino del paziente, l'inserimento di cateteri urinari o l'aspirazione del muco dalle vie bronchiali –, si rivelino in concreto necessarie ad assicurare l'espletamento di funzioni vitali del paziente, al punto che la loro omissione o interruzione determinerebbe prevedibilmente la sua morte in un breve lasso di tempo, esse dovranno essere considerate quali trattamenti di sostegno vitale. Tutte queste procedure possono essere legittimamente rifiutate dal paziente, il quale ha già, per tal via, il diritto di esporsi a un rischio prossimo di morte, in conseguenza di questo rifiuto. [S. 135/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO-VIGANÒ]

La subordinazione della liceità della condotta di aiuto al suicidio alla dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale non è contraria all'art. 3 Cost., dal momento che è irragionevole precludere l'accesso al suicidio assistito di pazienti che – versando in una situazione di sofferenza intollerabile, fisica o psicologica, determinata da una patologia irreversibile, e mantenendo intatte le proprie capacità decisionali – già abbiano il diritto, loro riconosciuto dalla legge n. 219 del 2017 in conformità all'art. 32, secondo comma, Cost., di decidere di porre fine alla propria vita. Una simile *ratio*, all'evidenza, non si estende a pazienti che non dipendano da trattamenti di sostegno vitale. Le due situazioni sono, infatti, differenti. [S. 135/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO-VIGANÒ]

Per prevenire il pericolo di abusi a danno delle persone deboli e vulnerabili, inserite nel quadro della "procedura medicalizzata" di cui all'art. 1 della legge n. 219 del 2017, è necessario il rispetto delle essenziali condizioni procedurali stabilite dalla sentenza n. 242 del 2019. Deve così escludersi che la clausola di equivalenza, stabilita nel dispositivo di tale sentenza con riferimento ai fatti anteriori alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, possa estendersi a fatti commessi successivamente – in Italia o all'estero –, ai quali si applicano invece i requisiti procedurali lì stabiliti; fermo restando che l'eventuale mancata autorizzazione alla procedura ben potrà essere impugnata di fronte al giudice competente, secondo le regole ordinarie. [S. 135/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO-VIGANÒ]

Dall'art. 2 Cost. – non diversamente che dall'art. 2 CEDU – discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire. Che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non possa derivare il diritto di rinunciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire, è stato, del resto, da tempo affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio. [S. 242/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Dal diritto alla vita, riconosciuto implicitamente dall'art. 2 Cost., nonché, esplicitamente, dall'art. 2 CEDU, discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo, non quello – diametralmente opposto – di riconoscere

all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire, in un quadro costituzionale che guarda alla persona umana come a un valore in sé, e non come a un semplice mezzo per il soddisfacimento di interessi collettivi; né è possibile desumere la generale inoffensività dell'aiuto al suicidio da un generico diritto all'autodeterminazione individuale, riferibile anche al bene della vita. Tuttavia, occorre considerare specificamente situazioni rese possibili dagli sviluppi della scienza medica e della tecnologia, nelle quali l'assistenza di terzi nel porre fine alla vita può presentarsi al malato come l'unica via d'uscita per sottrarsi, nel rispetto del proprio concetto di dignità della persona, a un mantenimento artificiale in vita non più voluto e che egli ha il diritto di rifiutare in base all'art. 32, secondo comma, Cost. Se il cardinale rilievo del valore della vita non esclude l'obbligo di rispettare la decisione del malato di porre fine alla propria esistenza tramite l'interruzione dei trattamenti sanitari – anche quando ciò richieda una condotta attiva, almeno sul piano naturalistico, da parte di terzi (quale il distacco o lo spegnimento di un macchinario, accompagnato dalla somministrazione di una sedazione profonda continua e di una terapia del dolore) – non vi è ragione per la quale il valore della vita debba tradursi in un ostacolo assoluto, penalmente presidiato, all'accoglimento della richiesta del malato di un aiuto che valga a sottrarlo al decorso più lento – apprezzato come contrario alla propria idea di morte dignitosa – conseguente all'interruzione dei presidi di sostegno vitale e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care. (*Precedenti citati: sentenze n. 35 del 1997 e n. 223 del 1996*). [O. 207/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

### 2.1.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal GIP del Tribunale di Firenze in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, dell'art. 580 cod. pen., nella parte in cui subordina la non punibilità di chi agevola l'altrui suicidio alla condizione che l'aiuto sia prestato a una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale. Tale incriminazione deve essere intesa come funzionale a proteggere la vita delle persone rispetto a scelte irreparabili che pregiudicherebbero definitivamente l'esercizio di qualsiasi ulteriore diritto o libertà; soprattutto nei confronti delle persone malate, depresse, psicologicamente fragili, ovvero anziane e in solitudine. Non è violato il diritto all'autodeterminazione del paziente fondato sugli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost. Se è vero che ogni scelta di legalizzazione di pratiche di suicidio assistito o di eutanasia amplia gli spazi riconosciuti all'autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino, essa crea al tempo stesso rischi che l'ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita umana che, esso pure, discende dall'art. 2 Cost., quali la possibilità che vengano compiute condotte apertamente abusive da parte di terzi, o la possibilità che, in presenza di una legislazione permissiva non accompagnata dalle necessarie garanzie sostanziali e procedimentali, si crei una pressione sociale indiretta su altre persone malate o semplicemente anziane e sole. Né è lesa il diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU, dal momento che, secondo l'accezione fornita dalla Corte EDU, gli Stati parte dispongono di un considerevole margine di apprezzamento in ordine al bilanciamento tra tale diritto e gli interessi tutelati da simili incriminazioni, e segnatamente le ragioni di tutela della vita umana. E nemmeno può essere ravvisato un contrasto con il divieto di discriminazione ai sensi dell'art. 14 CEDU, visto che non può ritenersi

irragionevole la limitazione della liceità dell'aiuto al suicidio ai soli pazienti che abbiano già la possibilità, in forza del diritto costituzionale, di porre fine alla loro esistenza rifiutando i trattamenti di sostegno vitale. Va ribadito con forza l'auspicio che il legislatore e il SSN intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione ai principi fissati dalla Corte costituzionale, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina, nel rispetto dei medesimi principi. Parimente, deve essere confermato lo stringente appello affinché, sull'intero territorio nazionale, sia garantito a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza, secondo quanto previsto dalla legge n. 38 del 2010. (*Precedenti: S. 242/2019 - mass. 40813; O. 207/2018 - mass. 41524*). [S. 135/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO-VIGANÒ]

### **3. Diritto all'identità di genere**

L'identità di genere, che consente la rettificazione di sesso, è elemento costitutivo del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona (artt. 2 Cost. e 8 CEDU). Al tal fine, il trattamento chirurgico non è prerequisite per accedere al procedimento di rettificazione, bensì possibile mezzo, funzionale al conseguimento di un pieno benessere psicofisico. (*S. 180/2017 - mass. 40360; S. 221/2015; O. 185/2017 - mass. 38590*). [S. 143/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Posto che la 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, l'art. 1 di detta legge [che, in presenza di "intervenute modificazioni dei caratteri sessuali", permette la rettificazione anagrafica mediante procedimento giudiziale] 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, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona (art. 2 Cost. e art. 8 CEDU). (*Precedenti citati: sentenze n. 221 del 2015 e n. 161 del 1985*). [S. 180/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

L'aspirazione del singolo alla corrispondenza del sesso attribuitogli nei registri anagrafici, al momento della nascita, con quello soggettivamente percepito e vissuto costituisce senz'altro espressione del diritto al riconoscimento dell'identità di genere, il quale, nel sistema della legge n. 164 del 1982, si realizza attraverso un procedimento giudiziale che garantisce, al contempo sia il diritto del singolo individuo, sia le esigenze di certezza delle relazioni giuridiche, sulle quali si fonda il rilievo dei registri anagrafici. (*Precedente citato: sentenza n. 221 del 2015*). [S. 180/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

Sebbene l'aspirazione del singolo alla corrispondenza del sesso attribuitogli nei registri anagrafici con quello soggettivamente percepito e "vissuto" costituisca espressione del diritto al riconoscimento dell'identità di genere, che è parte dell'identità personale, nella legge n. 164 del 1982 essa trova realizzazione attraverso un procedimento giudiziale che garantisce, al contempo, sia il diritto del singolo individuo, sia le esigenze pubblicistiche di certezza delle relazioni

giuridiche, sulle quali si fonda il rilievo dei registri anagrafici. (*Precedente citato: sentenza n. 221 del 2015*). [O. 185/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

### **3.1. Rettificazione di attribuzione di sesso (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 31, comma 4, del d.lgs. n. 150 del 2011, nella parte in cui prescrive l'autorizzazione del tribunale al trattamento medico-chirurgico anche qualora le modificazioni dei caratteri sessuali già intervenute siano ritenute dallo stesso tribunale sufficienti per l'accoglimento della domanda di rettificazione di attribuzione di sesso. La previsione dell'autorizzazione giudiziale per i trattamenti medico-chirurgici di adeguamento dei caratteri sessuali, censurata dal Tribunale di Bolzano, sez. seconda civile – in sé non manifestamente irragionevole, considerata l'entità e la irreversibilità delle conseguenze prodotte sul corpo del paziente da simili interventi chirurgici – ha rappresentato una cautela adottata dalla legge n. 164 del 1982 nel momento in cui l'ordinamento italiano si apriva alla rettificazione dell'attribuzione di sesso. Il regime autorizzatorio è divenuto tuttavia irrazionale, nella sua rigidità, laddove non si coordina con l'incidenza sul quadro normativo della evoluzione giurisprudenziale costituzionale e della Corte di cassazione, che ha escluso che le modificazioni dei caratteri sessuali richieste agli effetti della rettificazione anagrafica debbano necessariamente includere un trattamento chirurgico di adeguamento. Potendo questo percorso compiersi già mediante trattamenti ormonali e sostegno psicologico-comportamentale, quindi anche senza un intervento di adeguamento chirurgico, la prescrizione indistinta dell'autorizzazione giudiziale denuncia una palese irragionevolezza: in tal caso, infatti, un eventuale intervento chirurgico avverrebbe comunque dopo la già disposta rettificazione. (*S. 180/2017 - mass. 40360; S. 221/2015; O. 185/2017 - mass. 38590*). [S. 143/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

È dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, censurato dal Tribunale di Avezzano, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., in quanto – nell'interpretazione adottata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 221 del 2015) e dalla Corte di cassazione (prima sez. civ., sentenza n. 15138 del 2015) – farebbe prevalere il riconoscimento del diritto alla rettifica dell'attribuzione di sesso, anche in assenza di intervento chirurgico, sul diritto della gran parte dei consociati a conservare il pieno “duopolio uomo/donna” e implicherebbe che la società debba adeguarsi all'estrinsecazione delle sue conseguenze anche verso minori, lavoratori, istituzioni, imponendo loro un mutamento dei tradizionali valori, comunemente accettati. L'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, pur escludendo la necessità di modificazioni chirurgiche dei caratteri sessuali, ha mantenuto fermo il dato testuale (“intervenute modificazioni dei caratteri sessuali”), rilevando la necessità di un accertamento rigoroso non solo della serietà e univocità dell'intento, ma anche dell'intervenuta transizione dell'identità di genere, al qual fine non riveste esclusivo o prioritario rilievo il solo elemento volontaristico, in quanto il ragionevole punto di equilibrio tra le molteplici istanze di garanzia è stato individuato affidando al giudice, nell'ambito di un procedimento cui partecipa anche il p.m., l'accertamento delle modalità attraverso le quali le modificazioni siano intervenute, tenendo conto di tutte le componenti, compresi i caratteri sessuali, che concorrono a determinare l'identità personale e di genere. Quanto al denunciato onere di adeguamento a

carico della collettività esso non costituisce affatto violazione dei doveri inderogabili di solidarietà, ma ne riafferma la perdurante e generale valenza; né a questa sono opponibili situazioni di fatto destinate a verificarsi a prescindere dalla disciplina della rettificazione anagrafica, la quale è volta a regolare una realtà che, prima ancora che nel diritto, esiste nella natura. (*Precedenti citati: sentenza n. 221 del 2015; sentenza n. 161 del 1985*). [O. 185/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 1982, censurato dal Tribunale di Trento, in riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, nella parte in cui subordina la rettificazione di attribuzione di sesso alle intervenute modificazioni dei caratteri sessuali della persona istante. Secondo l'interpretazione rispettosa dei valori costituzionali di libertà e dignità della persona umana – individuata sia dalla giurisprudenza costituzionale sia, con valore nomofilattico, da quella di legittimità – la mancanza nella disposizione censurata di un riferimento testuale alle modalità di realizzazione della modificazione dei caratteri sessuali consente, alla luce dell'evoluzione culturale e ordinamentale, di escludere la necessità dell'intervento chirurgico di normoconformazione per l'accesso al procedimento giudiziale di rettificazione anagrafica, costituendo detto trattamento solo una delle possibili tecniche per realizzare l'adeguamento dei caratteri sessuali, autorizzabile in funzione di garanzia del diritto alla salute, quale mezzo per il conseguimento di un pieno benessere psicofisico. Tuttavia, ciò non esclude affatto, ma anzi avvalorata, la necessità di un accertamento rigoroso – oltre che della serietà e univocità dell'intento – dell'intervenuta oggettiva transizione dell'identità di genere, emersa nel percorso seguito dalla persona interessata; né a tal fine può rivestire esclusivo o prioritario rilievo il solo elemento volontaristico, atteso che 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. (*Precedente citato: sentenza n. 221 del 2015*). [S. 180/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

#### **4. Diritto alla salute**

##### **4.1. In generale**

È solo attraverso la leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può svilupparsi, in una prospettiva generativa, verso la migliore tutela del diritto alla salute. (*Precedenti: S. 87/2024 - 46096; S. 40/2022 - mass. 44670; S. 168/2021*). [S. 195/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

Il sindacato sulla non irragionevolezza della scelta del legislatore di incidere sul diritto fondamentale alla salute, anche sotto il profilo della libertà di autodeterminazione, va effettuato alla luce della concreta situazione sanitaria ed epidemiologica in atto. Tale discrezionalità deve essere esercitata dal legislatore alla luce delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia. Si tratta, pertanto, pur sempre di esercizio di discrezionalità politica, ancorché fondata (necessariamente) su evidenze scientifiche, la quale non esclude la sindacabilità

delle stesse da parte della Corte costituzionale; il sindacato riguarda, in tal caso, la coerenza della disciplina con il dato scientifico posto a disposizione, oltre che la non irragionevolezza e la proporzionalità della disciplina medesima. (Precedenti: S. 5/2018 - mass. 39688; S. 282/2002 - mass. 27187). [S. 14/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La tutela apprestata al diritto alla salute dall'art. 32 Cost. non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone, fermo restando che da ciò non può derivare la compressione del nucleo irriducibile del diritto alla salute, quale ambito inviolabile della dignità umana. (Precedente: S. 203/2016 - mass. 39036). [S. 256/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Il diritto alla tutela della salute, garantito dall'art. 32, primo comma, Cost., quale fondamentale diritto dell'individuo, oltre che interesse della collettività, appartiene altresì al novero dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2 Cost. Da esso discendono, a carico dei poteri pubblici, non solo il dovere di astenersi da condotte lesive, ma anche l'obbligo positivo di assicurare i trattamenti sanitari indispensabili per la tutela della salute della persona. Nell'ordinamento italiano, tale diritto è riconosciuto nella sua pienezza anche alle persone detenute, tanto se condannate in via definitiva, quanto se in stato di custodia cautelare. (Precedente: S. 245/2020 - mass. 42676). [O. 216/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

La salute costituisce un diritto fondamentale della persona, oltreché per l'ordinamento giuridico italiano, anche dal punto di vista del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 3 CDFUE, principalmente nella sua dimensione di diritto (negativo) a non subire lesioni della propria integrità fisica, e dall'art. 35 CDFUE, che impegna gli Stati membri a garantire un livello elevato di protezione della salute umana. Inoltre, l'art. 4 CDFUE sancisce il diritto della persona – non bilanciabile con alcun altro controinteresse, stante la sua natura assoluta – a non subire trattamenti inumani o degradanti, in termini coincidenti con quelli derivanti dall'art. 3 CEDU. Se tali diritti non possono non essere riconosciuti nella loro pienezza anche nei confronti di chi sia accusato di avere commesso un reato, d'altro canto l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali della persona richiesta deve essere conciliata con l'interesse a perseguire i sospetti autori di reato, ad accertarne la responsabilità e, se giudicati colpevoli, ad assicurare nei loro confronti l'esecuzione della pena. [O. 216/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

La tutela della salute, nella cui cornice si inscrivono le misure intese a contrastare il gioco d'azzardo patologico, è obiettivo di sicuro rilievo costituzionale. (Precedenti: S. 27/2019 - mass. 41656; S. 108/2017 - mass. 40109). [S. 185/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

A fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, ragioni logiche, prima che giuridiche radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività.

(*Precedenti citati: sentenze n. 5 del 2018, n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002*). [S. 37/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Se la garanzia di servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali, richiede certezza delle disponibilità finanziarie, nel quadro dei compositi rapporti tra gli enti coinvolti, anche la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie disponibili; tuttavia non deve mai essere compromessa la garanzia del suo nucleo essenziale, sicché 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. (*Precedente citato: sentenza n. 192 del 2017*). [S. 103/2018. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

La Costituzione, insieme alle norme attuative dei suoi principi, qualifica il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conforma il contenuto attraverso la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), di cui il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente, per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute. (*Precedente citato: sentenza n. 62 del 2020*). [S. 130/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

Il diritto fondamentale alla salute *ex art. 32 Cost.*, di cui ogni persona è titolare, deve intendersi come comprensivo non solo della salute fisica, ma anche della salute psichica, alla quale l'ordinamento è tenuto ad apprestare un identico grado di tutela, anche con adeguati mezzi per garantirne l'effettività. (*Precedenti citati: sentenze n. 169 del 2017, n. 162 del 2014, n. 251 del 2008, n. 359 del 2003, n. 282 del 2002 e n. 167 del 1999*). [S. 99/219. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

La garanzia di servizi effettivi, che corrispondono a diritti costituzionali – tra cui la tutela del diritto alla salute – richiede certezza delle disponibilità finanziarie, per cui non può non subire condizionamenti, senza però che sia compromesso il suo nucleo essenziale. A maggior ragione, la quantificazione delle risorse per la realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente si impone, anche in questo ambito, come canone fondamentale e presupposto del buon andamento dell'amministrazione. 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 275 del 2016, n. 203 del 2016 e n. 10 del 2016*). [S. 192/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

#### *4.1.1. Casi concreti*

È sospesa l'efficacia della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, nel giudizio di legittimità costituzionale – promosso dal Governo in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 117, commi secondo, lett. *m*), *q*) ed *h*), e terzo, 118 e 120, Cost., e al principio di leale collaborazione – dell'intera legge regionale, nonché, in particolare, degli artt. 2, commi 4, 6, 7, 9, da 11 a 15, 18 e da 20 a 25, e 3, comma 1, lett. *a*), che hanno, tra l'altro, selezionato attività sociali ed economiche il cui

svolgimento è consentito, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, anche in deroga a quanto contrariamente stabilito dalla normativa statale recante misure di contrasto alla pandemia da COVID-19. Va accolta l'istanza di sospensione – nelle more della decisione delle questioni promosse, la cui trattazione è fissata per il 23 febbraio 2021 – perché sussiste, in primo luogo, il *fumus boni iuris*, poiché la pandemia in corso ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato; e sussiste altresì il rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico, nonché di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini, poiché la legge regionale impugnata, sovrapponendosi alla normativa statale, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore, a prescindere dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate, e tenuto conto che le modalità di diffusione del virus COVID-19 rendono qualunque aggravamento del rischio indicato, anche su base locale, idoneo a compromettere in modo irreparabile la salute delle persone e l'interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali, nel quadro di una leale collaborazione. (*Precedente citato: ordinanza n. 107 del 2010*). [O. 4/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

*v. anche: Volume 1, Capitolo 29, in tema di istanza di sospensione.*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. *m*) e *q*), e terzo, 118 e 120 Cost., e al principio di leale collaborazione, degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, che rispettivamente: istituiscono un'unità di supporto e coordinamento per l'emergenza da COVID-19, incaricata di fornire ausilio agli organi regionali nell'elaborazione di linee di condotta; si occupano dell'Ufficio stampa regionale chiamato ad esercitare le attività di comunicazione; demandano alla Giunta l'elaborazione di un piano di azioni per fronteggiare l'emergenza economica, compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus; prevedono la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge regionale impugnata. La competenza dello Stato a disciplinare ogni misura necessaria a contenere e debellare il contagio, nonché ad allocare la relativa funzione amministrativa, non è così vasta da fraporsi all'esercizio delle attribuzioni regionali, laddove esse non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa. L'impatto della pandemia, infatti, è tale da coinvolgere necessariamente le strutture regionali dotate di attribuzioni sanitarie e di protezione civile, anche perché è la stessa legge statale ad attribuire compiti alle autonomie. In questo quadro, la definizione di quali organi siano competenti, nell'ambito dell'ordinamento regionale, sia a prestare la collaborazione demandata dallo Stato, sia ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione, non può spettare, in linea di principio, che alla Regione stessa, nell'esercizio della competenza legislativa residuale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici. (*Precedente citato: sentenza n. 250 del 2020*). [S. 37/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117,



secondo comma, lett. m), Cost., dell'art. 53 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, che disciplina la durata delle attestazioni di esenzione dalla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali, limitatamente a quelle che si riferiscono alle malattie croniche. La disposizione impugnata può, infatti, essere interpretata in modo conforme alla normativa statale, la quale mette in stretta correlazione il diritto all'esenzione con l'effettivo insorgere della malattia: così, il comma 1 – ai sensi del quale, in caso di regressione della malattia ad un livello non più compatibile con l'ottenimento della prestazione, l'attestazione di esenzione non produce più effetti – risulta coerente con la *ratio* della disciplina statale, per cui il venir meno del diritto all'esenzione si collega al cessare della malattia, anche qualora non sia ancora esaurito il periodo minimo di validità dell'attestato; allo stesso modo, il comma 2, nel disporre che detta regressione sia comunicata dal medico curante alle pubbliche amministrazioni erogatrici della prestazione, fa riferimento alle modalità di accertamento medico prescritte dalla legge statale e conferma che la certificazione della regressione sia effettuata da una struttura pubblica, che provvede anche ai successivi adempimenti; in modo conforme alla normativa statale, infine, occorre interpretare anche il comma 3 – che prevede l'individuazione da parte della Giunta regionale delle malattie e condizioni di salute che fanno sorgere il diritto all'esenzione, al fine dell'inserimento in un apposito elenco da pubblicarsi sul *Bollettino ufficiale* della Regione – dal momento che tale elenco regionale non può che essere ricognitivo di quello già esistente a livello statale (d.m. n. 329 del 1999). [S. 43/20. Pres. CARTABIA; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate costituzionalmente illegittime – per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. l), Cost. – le leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 4 e n. 16 del 2015, che dispongono l'istituzione di un registro regionale per la raccolta delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e per la donazione di organi e tessuti *post mortem* dei cittadini residenti o aventi domicilio elettivo nella Regione, determinando altresì la forma, l'oggetto, i destinatari di tali dichiarazioni nonché le modalità della loro raccolta e conservazione in apposite banche dati presso le aziende sanitarie locali. Lungi dal limitarsi ad incentivare i cittadini a dichiarare anticipatamente la propria volontà sui trattamenti sanitari e dal mantenersi nell'ambito della competenza regionale legislativa e amministrativa in materia di tutela della salute e organizzazione dei relativi servizi pubblici, la normativa impugnata dal Governo appresta una disciplina organica e puntuale delle DAT, che – sottraendo alla sfera meramente privata tali manifestazioni di volontà, espressive della libertà di cura, e attribuendo ad esse un rilievo pubblico – interferisce nella materia "ordinamento civile", riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Data la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e integrità della persona, una normativa – necessariamente articolata – in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita (al pari di quella che regola la donazione di organi e tessuti) necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, *ratio ultima* della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di "ordinamento civile". Ne consegue che, pur avendo il legislatore statale disciplinato finora solo la donazione di tessuti e organi (legge n. 91 del 1999), l'attuale mancanza di una normativa nazionale relativa alle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario non vale in alcun modo a giustificare l'interferenza della legislazione regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 438 del*

2008, n. 282 del 2002, n. 185 del 1998, n. 307 del 1990). [S. 286/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

#### **4.2. Necessario bilanciamento tra individuo e collettività**

Non spetta alla Corte costituzionale di sostituirsi al legislatore nella individuazione del punto di equilibrio in astratto più appropriato tra il diritto all'autodeterminazione di ciascun individuo sulla propria esistenza e le contrapposte istanze di tutela della vita umana, sua e dei terzi; bensì, soltanto, quello di fissare il limite minimo, costituzionalmente imposto alla luce del quadro legislativo oggetto di scrutinio, della tutela di ciascuno di questi principi, restando poi ferma la possibilità per il legislatore di individuare soluzioni che assicurino all'uno o all'altro una tutela più intensa. [S. 135/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO-VIGANÒ]

L'art. 32 Cost. postula il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto negativo di non assoggettabilità a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con il coesistente diritto degli altri e quindi con l'interesse della collettività. Pertanto, una legge impositiva di un trattamento sanitario è compatibile con l'art. 32 Cost. se: a) il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale; b) vi sia la previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili; c) nell'ipotesi di danno ulteriore alla salute del soggetto sottoposto al trattamento obbligatorio — ivi compresa la malattia contratta per contagio causato da vaccinazione profilattica — sia prevista comunque la corresponsione di una "equa indennità" in favore del danneggiato. Il rischio di insorgenza di un evento avverso, anche grave, non rende quindi di per sé costituzionalmente illegittima la previsione di un obbligo vaccinale, costituendo una tale evenienza titolo per l'indennizzabilità estesa anche in relazione alle vaccinazioni raccomandate. (*Precedenti*: S. 118/2020 - mass. 43420; S. 5/2018 - mass. 39690; S. 268/2017 - mass. 40636; S. 118/1996 - mass. 22329; S. 258/1994 - mass. 20856; S. 307/1990 - mass. 15627). (S. 14/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI)

La tutela della salute implica anche il dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri. Le simmetriche posizioni dei singoli si contemperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità, che possono richiedere la sottoposizione della persona a trattamenti sanitari obbligatori, posti in essere anche nell'interesse della persona stessa, o prevedere la soggezione di essa ad oneri particolari. Nell'ambito di questo contemperamento tra le due declinazioni, individuale e collettiva, del diritto alla salute, l'imposizione di un trattamento sanitario obbligatorio trova giustificazione in quel principio di solidarietà che rappresenta la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Tutte le volte in cui le due dimensioni entrano in conflitto, il diritto alla salute

individuale può trovare una limitazione in nome dell'interesse della collettività, nel quale trova considerazione il diritto (individuale) degli altri in nome di quella solidarietà "orizzontale", che lega ciascun membro della comunità agli altri consociati. I doveri inderogabili, a carico di ciascuno, sono infatti posti a salvaguardia e a garanzia dei diritti degli altri, che costituiscono lo specchio dei diritti propri: al legislatore tocca bilanciare queste situazioni soggettive e a questa Corte assicurare che il bilanciamento sia stato effettuato correttamente. (*Precedenti*: S. 288/2019 - mass. 41902; S. 107/2012 - mass. 36289; S. 218/1994 - mass. 20875; S. 75/1992). (S. 14/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI)

### 4.3. Consenso informato

Ogni paziente capace di assumere decisioni libere e consapevoli è titolare di un diritto fondamentale, discendente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., a esprimere il proprio consenso informato a qualsiasi trattamento sanitario e, specularmente, a rifiutarlo, in assenza di una specifica previsione di legge che lo renda obbligatorio: e ciò anche quando si discuta di un trattamento necessario ad assicurare la sopravvivenza del paziente stesso (come, ad esempio, l'idratazione e la nutrizione artificiali). In tal modo, l'ordinamento riconosce in sostanza al paziente la libertà di lasciarsi morire, con effetti vincolanti nei confronti dei terzi, mediante il rifiuto o la richiesta di interruzione di trattamenti necessari a sostenerne le funzioni vitali. (*Precedente*: O. 207/2018 - mass. 41523). [S. 135/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO-VIGANÒ]

Il consenso informato, quale condizione per la liceità di qualsivoglia trattamento sanitario, trova fondamento nell'autodeterminazione, nelle scelte che riguardano la propria salute, intesa come libertà di disporre del proprio corpo, diritti fondamentali della persona sanciti dagli artt. 2, 13, 32 Cost. e dagli artt. 1, 2 e 3 della CDFUE. Più precisamente, il consenso del paziente deve essere libero e consapevole, preceduto da informazioni complete, aggiornate e comprensibili relative a diagnosi, prognosi, benefici e rischi degli accertamenti diagnostici e dei trattamenti sanitari indicati, possibili alternative e conseguenze dell'eventuale rifiuto al trattamento sanitario e dell'accertamento diagnostico o della rinuncia ai medesimi. [S. 14/23. Pres., SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Il principio del consenso informato del paziente al trattamento sanitario proposto dal medico è qualificabile come vero e proprio diritto della persona, che trova fondamento nei principi espressi negli artt. 2, 13 e 32 Cost. (*Precedenti citati*: sentenze n. 253 del 2009 e n. 438 del 2008; ordinanza n. 207 del 2018). [S. 242/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

#### 4.3.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana in riferimento agli artt. 3 e 21 Cost., dell'art. 1 della legge n. 219 del 2017, nella parte in cui non prevede l'espressa esclusione della sottoscrizione del consenso informato nelle ipotesi di trattamenti sanitari obbligatori, e dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come conv., nella parte in cui non esclude l'onere di sottoscrizione del consenso informato nel caso di vaccinazione obbligatoria per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2. Premessa la rilevanza della raccolta del

consenso anche ai fini di un'adeguata emersione dei dati essenziali per una completa e corretta anamnesi pre-vaccinale, destinata, tra l'altro a valutare l'eleggibilità del soggetto interessato alla vaccinazione, la natura obbligatoria del vaccino in esame non esclude la necessità di raccogliere il consenso informato, che viene meno solo nei casi espressamente previsti dalla legge, come disposto dal comma 1 dell'art. 1 della citata legge n. 219 del 2017. L'obbligatorietà del vaccino lascia comunque al singolo la possibilità di scegliere se adempiere o sottrarsi all'obbligo, assumendosi responsabilmente, in questo secondo caso, le conseguenze previste dalla legge. Qualora, invece, il singolo adempia all'obbligo vaccinale, il consenso, pur a fronte dell'obbligo, è rivolto, proprio nel rispetto dell'intangibilità della persona, ad autorizzare la materiale inoculazione del vaccino. [S. 14/23. Pres., SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

#### **4.4. Scelta della migliore terapia**

Il "carattere personalistico" delle cure sanitarie impone che la discrezionalità legislativa trovi il suo limite nelle 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. La previsione legislativa non può dunque 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. 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 151 del 2009, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002*). [S. 169/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

#### **4.5. Trattamenti sanitari obbligatori (TSO)**

L'esecuzione di un trattamento sanitario sul e nel proprio corpo contro la propria volontà violerebbe, oltre che l'art. 32, secondo comma, Cost., l'art. 13 Cost., nonché lo stesso diritto fondamentale all'integrità fisica della persona, espressamente riconosciuto dall'art. 3 CDFUE, riconducibile al novero dei diritti inviolabili della persona di cui all'art. 2 Cost. e all'area di tutela del diritto alla vita privata proclamato dall'art. 8 CEDU. (*Precedenti: S. 22/2022 - mass. 44587; S. 127/2022 - mass. 44866; S. 238/1996 - mass. 22598*). [S. 135/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO-VIGANÒ]

Dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost. discende il diritto fondamentale del paziente di rifiutare qualsiasi trattamento medico, inclusi quelli necessari a garantirne la sopravvivenza; diritto sul quale si fonda la valutazione di irragionevolezza del divieto di aiuto al suicidio prestato in favore di chi già abbia la possibilità di porre termine alla propria vita rifiutando un trattamento di sostegno vitale. La persistente operatività del divieto di assistenza al suicidio non opera quando: (a) una persona è affetta da una patologia irreversibile, la quale

sia (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, e che è (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli. [S. 135/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO-VIGANÒ]

Se il rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività (art. 32 Cost.) giustifica l'imposizione per legge di trattamenti sanitari obbligatori, esso non postula il sacrificio della salute individuale a quella collettiva. Cosicché, ove tali trattamenti obbligatori comportino il rischio di conseguenze negative sulla salute di chi a essi è stato sottoposto, il dovere di solidarietà, previsto dall'art. 2 Cost., impone alla collettività, e per essa allo Stato, di predisporre in suo favore i mezzi di una protezione specifica consistente in una «equa indennità». (*Precedenti*: S. 15/2023 - *mass.* 45317; S. 5/2018 - *mass.* 39690; S. 27/1998; S. 258/1994 - *mass.* 20856; S. 307/1990 - *mass.* 15628). [S. 181/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Laddove intenda introdurre un trattamento sanitario obbligatorio, il legislatore deve ispirarsi a chiarezza prescrittiva, con riferimento sia all'esistenza stessa dell'obbligo, sia alle conseguenze che si intendano far derivare dalla sua violazione, poiché anche queste ultime, in quanto previste, concorrono in maniera sostanziale a conformare l'obbligo stesso e a calibrare il bilanciamento tra i diversi interessi costituzionalmente rilevanti. (*Precedente*: S. 5/2018 - *mass.* 39690). [S. 25/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

Allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come "obbligatorio" – con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non si sottoponga spontaneamente ad esso –, ma anche come "coattivo" – potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana –, le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. debbono sommarsi a quelle dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona, con conseguente necessità che la legge preveda anche i "modi", oltre che i "casi", in cui un simile trattamento. (*Precedenti*: S. 22/2022 - *mass.* 44586; S. 238/1996 - *mass.* 22598). [S. 25/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

L'imposizione di un trattamento sanitario (in particolare di un obbligo vaccinale) può ritenersi compatibile con l'art. 32 Cost. al ricorrere di tre presupposti: a) se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale; b) se vi sia la previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili; c) se nell'ipotesi di danno ulteriore alla salute del soggetto sottoposto al trattamento obbligatorio - ivi compresa la malattia contratta per contagio causato da vaccinazione profilattica - sia prevista comunque la corresponsione di una "equa indennità" in favore del

danneggiato. (*Precedenti: S. 5/2018 - mass. 39690; S. 258/1994 - mass. 20856*). [S. 15/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Il contemperamento del diritto alla salute del singolo (comprensivo del profilo negativo di non essere assoggettato a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con l'interesse della collettività costituisce il contenuto proprio dell'art. 32 Cost. e rappresenta una specifica concretizzazione dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., nella quale si manifesta la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. La tutela della salute implica anche il dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri. Le simmetriche posizioni dei singoli si contemperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità, che possono richiedere la sottoposizione della persona a trattamenti sanitari obbligatori, posti in essere anche nell'interesse della persona stessa, o prevedere la soggezione di essa ad oneri particolari. (*Precedenti: S. 5/2018; S. 258/1994; S. 218/1994 - mass. 20875; S. 75/1992; S. 307/1990 - mass. 15627*). [S. 15/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Il sindacato sulla non irragionevolezza della scelta del legislatore di incidere sul diritto fondamentale alla salute, anche sotto il profilo della libertà di autodeterminazione, va effettuato alla luce della concreta situazione sanitaria ed epidemiologica in atto. Invero, nelle ipotesi di conflitto tra i diritti contemplati dall'art. 32 Cost., la discrezionalità del legislatore deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte. Significative sono altresì le acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia. Un intervento in tali ambiti, dunque, non può nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì deve prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali - a ciò deputati. (*Precedenti: S. 5/2018 - mass. 39688; S. 268/2017 - mass. 40637; S. 162/2014 - mass. 37994; S. 8/2011; S. 282/2002 - mass. 27187*). [S. 15/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

L'art. 117, terzo comma, Cost., riserva allo Stato il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili. (*Precedenti citati: sentenze n. 5 del 2018 e n. 169 del 2017*). [S. 137/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

L'art. 32 Cost. postula il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività, nonché, nel caso di vaccinazioni obbligatorie, con l'interesse del bambino, che esige tutela anche nei confronti dei genitori che non adempiono ai loro compiti di cura. La legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con il parametro costituzionale se il trattamento è diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri; se si prevede che esso non incida negativamente sullo stato di salute

di colui che è obbligato, salvo che per quelle sole conseguenze che appaiano normali e, pertanto, tollerabili; e se, nell'ipotesi di danno ulteriore, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato, e ciò a prescindere dalla parallela tutela risarcitoria. (*Precedenti citati: sentenze n. 268 del 2017 e n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990*). [S. 5/18. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

Il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica, deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale. Tale principio vale non solo per le scelte dirette a limitare o vietare alcune terapie o trattamenti sanitari, ma anche per l'imposizione di altre. Se è vero che il confine tra le 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, a maggior ragione, e anche per ragioni di eguaglianza, deve essere riservato allo Stato – ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. – il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili. (*Precedenti citati: sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002*). [S. 5/18. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

#### **4.6. Vaccinazioni e indennizzi**

Tramite la campagna vaccinale l'autorità pubblica fa appello alla autodeterminazione dei singoli (o alla responsabilità genitoriale, ove si tratti di vaccinazioni raccomandate ai minori), ingenerando negli individui un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie, sicché, in ambito medico, raccomandare e prescrivere finiscono per essere percepite quali azioni egualmente doverose in vista dell'obiettivo della tutela della salute (anche) collettiva. Ferma restando la diversità fra le «due tecniche», di cui l'autorità pubblica può ritenere di avvalersi, nondimeno tra obbligo e raccomandazione non si apprezza una diversità qualitativa. (*Precedenti: S. 129/2023; S. 118/2020 - mass. 43420; S. 137/2019; S. 5/2018 - mass. 39690; S. 268/2017 - mass. 40637; S. 423/2000; S. 226/2000; S. 107/2012; S. 27/1998 - mass. 23685*). [S. 181/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Il principio di solidarietà impone alla collettività di essere “solidale” con il singolo che subisce un danno per essersi attenuto alla condotta raccomandata dalle pubbliche autorità a tutela dell'interesse collettivo. (*Precedenti: S. 118/2020 - mass. 43420; S. 268/2017 - mass. 40636; S. 107/2012*). [S. 181/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Il dovere della collettività di riconoscere la tutela – consistente nel diritto all'indennizzo in favore di chi subisca una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica per essersi sottoposto a un trattamento vaccinale – sussiste se il singolo si è attenuto a un comportamento che oggettivamente persegue la finalità di proteggere la salute generale; ciò che rileva, infatti, è l'esistenza di un interesse pubblico alla promozione della salute collettiva tramite il trattamento sanitario. Affinché, dunque, si instauri una corrispondenza fra il comportamento individuale e tale obiettivo è necessario e sufficiente, da

un lato, che l'autorità pubblica promuova campagne di informazione e di sollecitazione dirette a raccomandare la somministrazione del vaccino non solo a tutela della salute individuale, ma con la precipua funzione di assicurare la più ampia immunizzazione possibile a difesa della salute collettiva e, da un altro lato, che la condotta del singolo si attenga alla profilassi suggerita dall'autorità pubblica. (*Precedenti: S. 118/2020; S. 268/2017 - mass. 40636; S. 107/2012; S. 423/2000*). [S. 181/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

La ragione determinante del diritto all'indennizzo risiede nel perseguimento con la propria condotta dell'interesse collettivo alla salute e non nell'obbligatorietà in quanto tale del trattamento, la quale è semplicemente strumento per il perseguimento di tale interesse. (*Precedenti: S. 118/2020; S. 107/2012; S. 226/2000 - mass. 25439*). [S. 181/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Il corretto bilanciamento fra la dimensione individuale e collettiva della salute - in relazione alle ragioni di (reciproca) solidarietà fra individuo e collettività - implica il riconoscimento di un equo ristoro in favore di chi - obbligato a sottoporsi a un trattamento sanitario che importi un rischio specifico, o prestando la relativa assistenza - subisca, per l'avverarsi del rischio, un danno ulteriore rispetto alle conseguenze normalmente proprie (e tollerabili) di ogni intervento sanitario. (*Precedente: S. 307/1990 - mass. 15627*). [S. 35/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

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., in quanto 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. In tali casi, l'estensione dell'indennizzo alle vaccinazioni raccomandate 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. (*Precedenti: S. 268/2017 - mass. 40637; S. 107/2012 - mass. 36289*). [S. 35/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Uno degli elementi essenziali affinché un trattamento sanitario obbligatorio di tipo vaccinale sia conforme all'art. 32 Cost. consiste nella previsione di un'equa indennità in favore del soggetto danneggiato (*Precedenti: S. 15/2023 - mass. 45317; S. 14/2023 - mass. 45312; S. 5/2018 - mass. 39688; S. 258/1994 - mass. 20856*). [S. 35/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

La determinazione del contenuto e delle modalità di realizzazione dell'indennizzo erogato ai sensi della legge n. 210 del 1992, è rimessa alla discrezionalità del legislatore, il quale, nel ragionevole bilanciamento dei diversi interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti, può subordinare l'attribuzione delle provvidenze alla presentazione della relativa domanda entro un dato termine. Il vaglio di legittimità costituzionale implica, tuttavia, la verifica che le scelte legislative sul punto non siano affette da palese arbitrarietà o irrazionalità: vizi, questi, che non inficiano il termine di tre anni fissato con l'art. 1, comma 9, della legge n. 238 del 1997, decorrente dal momento dell'acquisita conoscenza



dell'esito dannoso dell'intervento terapeutico, non apparendo esso talmente breve da frustrare la possibilità di esercizio del diritto alla prestazione e vanificare la previsione dell'indennizzo (*Precedenti: S. 342/2006 - mass. 30716; S. 226/2000 - mass. 25440; S. 27/1998 - mass. 23685*). [S. 35/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Poiché esiste un rischio di evento avverso anche grave con riferimento ai vaccini e, ancor prima, a tutti i trattamenti sanitari, fino a quando lo sviluppo della scienza e della tecnologia mediche non consentirà la totale eliminazione di tale rischio, la decisione di imporre un determinato trattamento sanitario attiene alla sfera della discrezionalità del legislatore, da esercitare in maniera non irragionevole. (*Precedenti: S. 37/20214 - mass. 40637; S. 268/2017 - mass. 40637; S. 118/1996 - mass. 22329*). [S. 14/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La previsione dell'indennizzo di un evento avverso al trattamento vaccinale è la ragione che, a differenza del risarcimento del danno, spetta anche in presenza di un rischio imprevedibile rispetto al suo ricadere sulla specifica persona. (*Precedenti: S. 268/2017 - mass. 43657; S. 118/1996 - mass. 22329; S. 307/1990 - mass. 15628*). [S. 14/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Nell'orizzonte epistemico della pratica medico-sanitaria, la distanza tra raccomandazione e obbligo è assai minore di quella che separa i due concetti nei rapporti giuridici. In ambito medico, raccomandare e prescrivere sono azioni percepite come egualmente doverose in vista di un determinato obiettivo. (*Precedenti citati: sentenze n. 137 del 2019 e n. 5 del 2018*). [S. 118/20. Pres. CARTABIA; Red. ZANON]

La previsione del diritto all'indennizzo – in conseguenza di patologie in rapporto causale con una vaccinazione obbligatoria o raccomandata – non deriva affatto da valutazioni negative sul grado di affidabilità medico-scientifica della somministrazione di vaccini. Al contrario, tale previsione 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 5 del 2018, n. 268 del 2017 e n. 107 del 2012*). [S. 118/20. Pres. CARTABIA; Red. ZANON]

In materia di obblighi di vaccinazioni le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita, si pongono in rapporto di coesistenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore. (*Precedente citato: sentenza n. 5 del 2018*). [S. 186/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

Il diritto all'indennizzo per le menomazioni irreversibili conseguenti a vaccinazione – previsto dalla legge n. 210 del 1992 – deriva dall'inderogabile dovere di solidarietà che, in questi casi, incombe sull'intera collettività, laddove essa tragga beneficio dal trattamento vaccinale del singolo, e si colloca pertanto su un piano diverso dal risarcimento del danno, poiché – a differenza di questo – non presuppone l'accertamento di un fatto illecito e l'individuazione del

responsabile, bensì sorge, a prescindere dalla colpa, in presenza del solo accertamento del nesso causale tra vaccino e menomazione permanente, costituendo perciò un'autonoma misura economica di sostegno, di natura indennitaria ed equitativa, in caso di danno alla salute, che consente agli interessati una protezione certa nell'*an* e nel *quantum*, ferma restando per essi la possibilità di esperire anche l'azione di risarcimento del danno alle condizioni previste dall'art. 2043 cod. civ. (*Precedenti citati: sentenze n. 423 del 2000, n. 27 del 1998 e n. 118 del 1996*). [S. 268/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

#### 4.6.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente 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 prevede il diritto a un indennizzo, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, a favore di chiunque abbia riportato lesioni o infermità, da cui sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione contro il contagio da papillomavirus umano-HPV. La disposizione censurata dalla Corte d'appello di Roma, sez. quarta lavoro, viola il principio di solidarietà, pregiudica irragionevolmente chi spontaneamente si attiene alla condotta richiesta dagli organi preposti alla difesa del diritto alla salute della collettività – rispetto a coloro il cui comportamento è adesivo a un obbligo giuridico presidiato da rimedi deterrenti – e priva di ogni tutela il diritto alla salute di chi si è sottoposto al vaccino, anche nell'interesse della collettività. Si ravvisa, infatti, nella vaccinazione in esame il presupposto della prolungata e diffusa campagna di informazione e di raccomandazione, da parte delle autorità sanitarie pubbliche, circa l'opportunità di sottoporsi ad essa, a presidio della salute del singolo, dei soggetti a rischio, dei più fragili e, in definitiva, della collettività intera. Né l'attitudine della detta campagna a ingenerare affidamento nella popolazione è scalfita dalla circostanza che essa sia stata inizialmente demandata alle regioni, avendo la loro attività trovato ampi riscontri e corrispondenze nei piani vaccinali nazionali e in atti ulteriori che prescindono da riferimenti territoriali specifici). [S. 181/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana in riferimento all'art. 32 Cost., dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, che introduce l'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2 per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006 e la sospensione dall'esercizio della professione in caso di inadempimento. Il legislatore ha operato un bilanciamento tra la dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute non irragionevole e non sproporzionato, a fronte di un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque, caratterizzato da rapidità e imprevedibilità del contagio. Da un lato, infatti, le condizioni epidemiologiche esistenti al momento dell'introduzione dell'obbligo vaccinale (attestate dalla dichiarazione dell'OMS dell'11 marzo 2020) erano gravi e imprevedibili; dall'altro, la scelta del legislatore di introdurre il suddetto obbligo vaccinale appare suffragata e coerente rispetto alle conoscenze medico-scientifiche del momento, tenendo anche conto che la tempestività della risposta all'evoluzione della curva epidemiologica è fattore decisivo ai fini della sua efficacia e che tutte le volte

che una decisione implichi valutazioni tecnico-scientifiche, la scelta tra le possibili opzioni che la scienza offre in quel momento storico è esercizio di discrezionalità politica che, nei limiti della sua ragionevolezza e proporzionalità, non può essere sostituita. Tale valutazione di non irragionevolezza e idoneità allo scopo vale con particolare riferimento agli esercenti le professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 43 del 2006, nei cui confronti l'obbligo vaccinale consente di perseguire, oltre che la tutela della salute di una delle categorie più esposte al contagio, il duplice scopo di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività. La misura deve ritenersi anche non sproporzionata, in primo luogo, perché non risultavano, a quel tempo, misure altrettanto adeguate, dal momento che l'effettuazione periodica di test diagnostici avrebbe avuto costi insostenibili e avrebbe comportato un intollerabile sforzo per il sistema sanitario, senza che l'esito del test sia immediatamente disponibile rispetto al momento della sua effettuazione. Va altresì rilevato che la conseguenza del mancato adempimento dell'obbligo è rappresentata dalla sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, con reintegro al venir meno dell'inadempimento e, comunque, dello stato di crisi epidemiologica. La scelta del legislatore - che non riveste natura sanzionatoria - risulta quindi calibrata; né può sostenersi la mancata adozione di misure di mitigazione e di precauzione ad accompagnamento dell'obbligo vaccinale. Tali doglianze - che, peraltro, meritano attenta considerazione anche in sede legislativa - non tengono conto, quanto al primo profilo, che di norma la pratica vaccinale in Italia compete ai medici vaccinatori, adeguatamente formati e che assumono la decisione di procedere o meno con la vaccinazione dell'interessato. Quanto al secondo, nella pratica l'anamnesi pre-vaccinale è possibile stabilire la presenza di eventuali controindicazioni o di precauzioni rispetto alla vaccinazione, impregiudicato il diritto a un indennizzo in caso di eventi avversi comunque riconducibili al vaccino, e ferma la responsabilità civile di cui all'art. 2043 cod. civ. per l'ipotesi in cui il danno ulteriore sia imputabile a comportamenti colposi attinenti alle concrete misure di attuazione o addirittura alla materiale esecuzione del trattamento stesso. (*Precedenti: S. 171/2022 - mass. 44917; S. 37/20214 - mass. 3651; S. 137/2019 - mass. 41748; S. 268/2017 - mass. 40636*). [Pres. SCIARRA; Red. PATRONBI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2 e 32 Cost., l'art. 3, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui, al secondo periodo, dopo le parole «conoscenza del danno», non prevede «e della sua indennizzabilità». La disposizione censurata dalla Cassazione, sez. lavoro, non prevede, per il diritto indennitario in caso di danni vaccinali, l'applicazione della decadenza c.d. «mobile», limitata cioè ai ratei interni al triennio, con conseguente applicazione di una decadenza c.d. «tombale», sull'intero diritto. Pertanto, nel caso in cui il diritto all'indennizzo non fosse previsto dalla legge al momento della conoscenza del danno e sia poi sorto successivamente - come, nella specie, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 2012, per i danneggiati per vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia - non può logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto debba essere esercitato. Nello specifico contesto dell'indennizzo, infatti, le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo, poste a fondamento della disciplina introdotta dalla legge n. 210 del

1992, portano a ritenere che la conoscenza del danno, che segna il *dies a quo* del triennio per la presentazione della domanda amministrativa, suppone che il danneggiato abbia acquisito consapevolezza non soltanto dell'esteriorizzazione della menomazione permanente dell'integrità psico-fisica e della sua riferibilità causale alla vaccinazione, ma anche della sua rilevanza giuridica, e quindi dell'azionabilità del diritto all'indennizzo. La disposizione censurata, ove dispone che il termine di tre anni per la presentazione della domanda decorra comunque dal pregresso momento di conoscenza del danno, pone una limitazione temporale che collide con la garanzia costituzionale del diritto alla prestazione, ne vanifica l'esercizio e, in definitiva, impedisce il completamento del "patto di solidarietà" sotteso alla pronuncia additiva. E anzi, alla compressione del diritto a ottenere l'indennizzo si unisce l'illogica pretesa, ricavabile ai sensi del principio desumibile dall'art. 2935 cod. civ., che gli interessati rispettassero un termine per la proposizione di una domanda relativa a un indennizzo per il quale, al momento in cui ebbero conoscenza del danno, non avevano alcun titolo. Né rilevano i maggiori oneri organizzativi e di finanza pubblica paventati dall'Avvocatura: da un lato, la deduzione è formulata in modo assertivo e privo di qualsiasi riferimento alle situazioni interessate dalla pronuncia; dall'altro, il sistema della vaccinazione di massa si fonda - nel quadro costituzionale e nella percezione sociale - sull'effettività dell'indennizzo, quale compensazione del sacrificio individuale per un interesse collettivo. (Precedenti: S. 118/2020 - mass. 43420; S. 69/2014 - mass. 37827; S. 107/2012 - mass. 36289; S. 27/1998 - mass. 23685; S. 118/1996 - mass. 22329). [S. 35/23. P. SCIARRA; Red. PETITTI]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. q), Cost., gli artt. 1, 2, e 4, commi 1, 2 e 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020, i quali prevedono che la legge regionale impugnata disciplini la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale, e che con ordinanza del Presidente della Regione siano individuate un complesso di attività personali, sociali ed economiche comunque consentite, o che questo possa sospenderle, anche in deroga alle disposizioni emergenziali statali. La materia oggetto dell'intervento legislativo regionale ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale, che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla. Ogni decisione in tale materia, infatti, per quanto di efficacia circoscritta all'ambito di competenza locale, ha un effetto a cascata sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla. In particolare i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali che la normativa statale abbia fissato per contrastare la pandemia in corso. Le disposizioni impugnate dal Governo, al contrario, surrogano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro la malattia generata dal COVID-19, imponendone una autonoma e alternativa, che fa capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta, con evidente invasione della sfera di competenza dello Stato, che non dipende dalla manifestazione di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei d.P.C.m. adottati a tale scopo – comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo – e quelle imposte in forza della normativa regionale. Ciò che rileva, prima ancora e in via assorbente, è invece la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta

dalla competente normativa dello Stato. Ciò che la legge statale permette, pertanto, non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand'anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (restrittiva o ampliativa che sia), che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l'adozione di un d.P.C.m., e prima che sia assunto quello successivo, ciò che può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all'attività legislativa regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 272 del 2020, n. 246 del 2019, n. 179 del 2019, n. 215 del 2019, n. 129 del 2019, n. 7 del 2016, n. 22 del 2014, n. 278 del 2010, n. 284 del 2006, n. 236 del 2004, n. 43 del 2004, n. 142 e n. 28 del 2019, n. 66 del 2018, n. 20 del 2012 e n. 327 del 2003; ordinanza n. 4 del 2021*). [S. 37/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente 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 prevede il diritto a un indennizzo, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, a favore di chiunque abbia riportato lesioni o infermità, da cui sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione contro il contagio dal virus dell'epatite A. La norma censurata dalla Corte di cassazione, sez. lavoro, esclude che la natura solo raccomandata della vaccinazione in esame – operata, nel caso di specie, nella Regione Puglia – consenta il diritto all'indennizzo in capo ai soggetti che lamentino, quale sua conseguenza, lesioni o infermità di carattere irreversibile. Poiché, in presenza di una campagna vaccinale, è naturale che si sviluppi negli individui un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie, va conseguentemente riconosciuto che, in virtù dei parametri evocati, è necessaria la traslazione in capo alla collettività, favorita dalle scelte individuali, degli effetti dannosi che da queste eventualmente conseguano, in quanto la ragione che fonda il diritto all'indennizzo del singolo riposa su un dovere di solidarietà, laddove le conseguenze negative per l'integrità psico-fisica derivino da un trattamento sanitario, obbligatorio o raccomandato che sia. Né assumono rilievo, nel caso di specie, considerazioni relative al carattere meramente regionale della campagna vaccinale, oppure al suo essersi indirizzata prevalentemente nei confronti di una determinata platea di soggetti "a rischio", o la circostanza che la vaccinazione raccomandata in questione, per tali soggetti, appartenga alle prestazioni gratuite garantite dal Servizio sanitario nazionale. In primo luogo, infatti, la campagna vaccinale ha trovato riscontri e corrispondenze nei piani vaccinali nazionali (in particolare quello 2017-2019), nonché in una specifica raccomandazione del Ministero della salute del 26 luglio 2017. In secondo luogo, quel che conta è l'affidamento che il singolo, a rischio o non, ripone nella raccomandazione delle autorità sanitarie. In terzo luogo, eventuali vincoli di ordine finanziario non giustificano l'esonero dall'obbligo d'indennizzo, in presenza delle condizioni previste dalla legge. (*Precedenti citati: sentenze n. 55 del 2019, n. 268 del 2017, n. 110 del 2012, n. 293 del 2011, n. 107 del 2012, n. 423 del 2000, n. 226 del 2000, n. 27 del 1998 e n. 342 del 1996*). [S. 118/20. Pres. CARTABIA; Red. ZANON]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost. – l'art. 1, comma 2, della legge reg. Puglia n. 27 del 2018, che, prevede che le direzioni sanitarie territoriali e ospedaliere possano prescrivere per gli operatori vaccinazioni normalmente non raccomandate. La norma impugnata dal Governo attribuisce alle indicate direzioni il potere, ampio

e indefinito, di imporre trattamenti vaccinali né obbligatori né raccomandati dalla legislazione nazionale, invadendo un ambito inerente ai principi fondamentali concernenti il diritto alla salute e attinente alla riserva di legge statale in materia di trattamenti sanitari, a sua volta connessa al principio di eguaglianza. Né vale a delimitare tale potere la previsione delle particolari condizioni epidemiologiche o ambientali che ne giustificano l'attivazione, giacché verrebbe comunque configurato un potere di emissione di ordinanze contingibili e urgenti che appartengono alla competenza di altra autorità e comunque necessitano di una previsione statale. [S. 137/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

È dichiarato costituzionalmente 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 prevede il diritto a un indennizzo, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, nei confronti di coloro che si siano sottoposti a vaccinazione antinfluenzale [riportando a causa d'essa lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica]. L'obbligatorietà e la raccomandazione di trattamenti vaccinali costituiscono tecniche che, seppur con diversa incidenza sull'autodeterminazione individuale, perseguono lo scopo comune di ottenere la migliore salvaguardia della salute come interesse (anche) collettivo, e ciò comporta che – in applicazione dei principi costituzionali di solidarietà, di tutela della salute anche collettiva e di ragionevolezza – la collettività debba accollarsi i costi degli eventuali effetti dannosi individuali non solo delle vaccinazioni obbligatorie, ma anche di quelle raccomandate, essendo irragionevole riservare un trattamento deteriore a coloro che hanno aderito alle raccomandazioni rispetto a quanti abbiano ubbidito a un obbligo. Contrasta dunque con i suddetti principi la mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti dalla vaccinazione antinfluenzale, che – alla luce del Piano nazionale di prevenzione vaccinale 2017-2019 nonché di raccomandazioni e campagne informative istituzionali – rientra a pieno titolo tra quelle raccomandate. Né alcuna limitazione del novero dei destinatari dell'indennizzo può derivare dal fatto che la raccomandazione della vaccinazione antinfluenzale è accompagnata, per alcune categorie di soggetti, dalla gratuità della somministrazione, atteso che tale circostanza non elide il rilievo collettivo della tutela della salute e che i vincoli di ordine finanziario possono giustificare limitazioni soggettive della gratuità del trattamento vaccinale, ma non l'esonero dall'obbligo d'indennizzo in presenza delle condizioni previste dalla legge. (*Precedenti citati: sentenze n. 107 del 2012, n. 423 del 2000 e n. 27 del 1998*). [S. 268/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

#### **4.7. In particolare: l'emergenza COVID-19**

L'obbligo di vaccinazione anti SARS-CoV-2 e la correlata sospensione per inadempimento allo stesso devono ritenersi misure non irragionevoli e non sproporzionate. E ciò in considerazione, da un lato, del non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore tra la dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute, alla luce della situazione sanitaria dell'epoca e delle conoscenze medico-scientifiche disponibili, e, dall'altro lato, della proporzionalità della misura imposta in ragione della sua strutturale temporaneità (*Precedenti: S. 15/2023 - mass. 45317; S. 14/2023 - mass. 45310*). [S. 186/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

L'eccezionalità della situazione determinata dal rapido diffondersi della pandemia da COVID-19 ha creato un'inedita condizione di grave pericolo per la salute pubblica, costituendo essa un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, che nell'immediato ha chiamato in causa, altresì, la solidarietà economica e sociale a cui ciascuno è tenuto nell'esercizio dei propri diritti. In questa eccezionale situazione, la discrezionalità del legislatore nel disegnare misure di contrasto della pandemia, bilanciando la tutela di interessi e diritti in gioco, è più ampia che in condizioni ordinarie, per cui il dovere di solidarietà sociale, nella sua dimensione orizzontale, può anche portare, in circostanze particolari, al temporaneo sacrificio di alcuni – come ad es. i creditori procedenti *in executivis* – a beneficio di altri maggiormente esposti, selezionati inizialmente sulla base di un criterio a maglie larghe, purché la legittimità di misure siffatte si correli al rispetto della duplice condizione della loro eccezionalità e temporaneità. (*Precedenti*: S. 198/2021 - mass. 44317; S. 128/2021 - mass. 43961; S. 155/2004 - mass. 28482; S. 310/2003 - mass. 27970). [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

#### **4.8. I Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**

I Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti. [S. 220/21. Pres. CORAGGIO; Red. BUSCEMA]

La potestà statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni può consentire l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale solo in circostanze eccezionali, quando ciò risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo. (*Precedenti citati*: sentenze n. 192 del 2017, n. 273 del 2013, n. 62 del 2013, n. 203 del 2012, n. 121 del 2010 e n. 10 del 2010). [S.87/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

##### *4.8.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 5 e 119, primo e quarto comma, Cost., dell'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, laddove prevede l'assegnazione complessiva di 110 milioni di euro da parte dello Stato a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dalla TASI, in luogo di 625 milioni di euro originari. Il Ragioniere generale dello Stato ha riferito – nell'audizione resa nella camera di consiglio del 24 giugno 2021, a seguito di ordinanza istruttoria n. 79 del 2021 – che il contributo ristorativo di IMU e TASI sarebbe stato oggetto di una ridefinizione, per cui la differenza fra quanto effettivamente perso dai Comuni e quanto assegnato dallo Stato a titolo di contributo ristorativo ammonterebbe a circa 40 milioni di euro. Tale ridimensionamento consentirebbe di affermare che le riduzioni oggetto d'impugnazione non sono tali da incidere significativamente sul livello dei servizi fondamentali, pur in assenza della

definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP); né il ricorrente fornisce prova che la riduzione in questione abbia impattato significativamente sulle finanze locali. La non fondatezza della questione peraltro non esime la Corte costituzionale dal valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP. (*Precedente: S. 62/2020 - mass. 43127*). [S. 220/21. Pres. CORAGGIO; Red. BUSCEMA]

#### **4.9. La coltivazione di stupefacenti**

Le norme statali dettate in materia di autorizzazione alla coltivazione degli stupefacenti, qual è l'art. 26 del d.P.R. n. 309 del 1990, vanno a comporre un quadro di principi fondamentali volti a garantire, sul piano nazionale, un livello uniforme di tutela del diritto alla salute. (*Precedenti: S. 190/2022 - mass. 45058; S. 141/2013 - mass. 37151*). [S. 57/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

#### **5. Diritto all'istruzione del disabile**

La giurisprudenza costituzionale ha circondato di adeguate garanzie l'effettività del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità fisiche e sensoriali, anche attraverso adeguate dotazioni strumentali e finanziarie, muovendo dalla considerazione che sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale, che richiede la certezza delle disponibilità finanziarie necessaria a garantire i servizi che danno attuazione ai diritti costituzionali, che richiedono di essere erogati senza soluzione di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto della persona con disabilità all'istruzione e all'integrazione scolastica. (*Precedenti citati: sentenze n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 192 del 2017, n. 110 del 2017, n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987*). [S. 83/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

La frequenza scolastica, insieme alle pratiche di cura e riabilitazione ed al proficuo inserimento nella famiglia, è fattore fondamentale per il complessivo sviluppo della personalità, in quanto l'apprendimento e l'integrazione nella scuola sono, a loro volta, funzionali ad un più pieno inserimento dell'alunno con disabilità nella società e nel mondo del lavoro. Ovviamente, un tale obiettivo richiede forme di integrazione e di sostegno con impiego di docenti specializzati. (*Precedenti citati: sentenze n. 80 del 2010, n. 251 del 2008, n. 226 del 2000, n. 52 del 2000 e n. 215 del 1987*). [S. 83/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

I servizi di integrazione scolastica per i portatori di handicap devono essere garantiti dalle Regioni senza soluzione di continuità, in modo che sia assicurata l'effettività del diritto del disabile all'istruzione e all'integrazione scolastica. (*Precedente citato: sentenza n. 275 del 2016, con riguardo al servizio di trasporto scolastico*). [S. 110/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

Affinché l'affermazione del diritto all'istruzione del disabile – consacrato nell'art. 38 Cost. e tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale, spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione e attuazione di tale diritto, la cui natura fondamentale impone alla discrezionalità del legislatore il limite invalicabile del rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati, tra le quali rientra il servizio di



trasporto scolastico e assistenza, che, per lo studente disabile, costituisce componente essenziale ad assicurare l'effettività del medesimo diritto. (*Precedente citato: sentenza n. 80 del 2010*). [S. 275/16. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

In attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., la legge quadro n. 104 del 1992 attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione e all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università. La partecipazione del disabile al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato. (*Precedenti citati: sentenza n. 80 del 2010 e n. 215 del 1987*). [S. 275/16. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

Sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela. (*Precedente citato: sentenza n. 215 del 1987*). [S. 275/16. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

#### 5.1. *Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 38, terzo e quarto comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, Cost., dell'art. 1, comma 70, della legge n. 205 del 2017, che provvede a rifinanziare, esclusivamente per il 2018, un contributo alle spese delle Regioni per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali di cui all'art. 13, comma 3, della legge n. 104 del 1992, e ai servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per i medesimi alunni o per quelli in situazione di svantaggio previsti dall'art. 139, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 112 del 1998. La previsione impugnata, nella complessa fase di transizione innescata con il riordino delle Province, ha operato analogamente alla legislazione precedente, la quale, dando seguito ai principi in materia di effettività delle garanzie dei diritti delle persone con disabilità, ha sempre assicurato il finanziamento delle funzioni suddette. Pertanto, può ritenersi non irragionevole, né affetta da aleatorietà e incertezza, la scelta del legislatore di disporre il finanziamento di anno in anno, senza peraltro mai farlo mancare e procedendo contestualmente all'istruttoria strumentale alla determinazione delle risorse necessarie a regime. La disposizione impugnata, in linea con le leggi di bilancio dei due anni precedenti, rinnova il finanziamento per l'anno di riferimento, senza alcuna discontinuità e senza pregiudicare l'effettiva erogazione dei servizi che attengono al nucleo essenziale dei diritti delle persone con disabilità; erogazione che deve essere sempre comunque assicurata e finanziata e non può dipendere da scelte finanziarie che il legislatore compie con previsioni che lasciano «incerta nell'an e nel quantum la misura della contribuzione». (*Precedente citato: sentenza n. 275 del 2016*). [S. 83/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 38, commi terzo e quarto, Cost. – l'art. 6, comma 2-bis, della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978, aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge regionale n. 15 del 2004,

limitatamente all'inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,». La disposizione censurata dal TAR Abruzzo, condizionando a generiche ed indefinite previsioni di bilancio il finanziamento da parte della Regione del 50% delle spese per il trasporto degli studenti disabili sostenute dalle Province (in conformità alla pianificazione disciplinata dallo stesso legislatore regionale), lede il fondamentale diritto all'istruzione del disabile, in quanto comporta che la fruizione del servizio di assistenza e trasporto dello studente disabile – ascrivibile al nucleo indefettibile di garanzie per l'effettività del medesimo diritto – venga a dipendere da scelte finanziarie che la Regione può compiere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio si intende sorreggere. La conseguente aleatorietà e incertezza, nell'*an* e nel *quantum*, della contribuzione regionale, non solo incide negativamente sulla possibilità per le Province di programmare e organizzare il servizio di trasporto, ma consente alla Regione, in modo incoerente rispetto all'impegno assunto, di destinare con la legge di bilancio le risorse disponibili a spese facoltative piuttosto che a servizi diretti ad attuare diritti meritevoli di particolare tutela (ciò che è dimostrato dai dati storici della contribuzione regionale). Né la censurata previsione trova giustificazione nel necessario rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria della contribuzione regionale (art. 81 Cost.), poiché il concetto di equilibrio del bilancio va correttamente inteso nel senso che è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione delle prestazioni per realizzarlo. [S. 275/16. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

## 6. Diritto al lavoro

Il diritto al lavoro, fondamentale diritto di libertà della persona umana, pur non essendo assistito dalla garanzia della stabilità dell'occupazione, esige che il legislatore adegui la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato al fine ultimo di assicurare a tutti la continuità del lavoro, e circondi di doverose garanzie e di opportuni temperamenti i casi in cui si renda necessario far luogo a licenziamenti, per cui va riconosciuto il diritto a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente. Il forte coinvolgimento della persona umana – a differenza di quanto accade in altri rapporti di durata – qualifica infatti il diritto al lavoro come diritto fondamentale, cui il legislatore deve guardare per apprestare specifiche tutele. (*Precedenti*: S. 194/2018 - mass. 40529; S. 541/2000 - mass. 25933; S. 60/1991 - mass. 16921; S. 45/1965 - mass. 2368; O. 56/2006 - mass. 30184). [S. 7/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Il diritto del lavoratore di non essere ingiustamente licenziato si fonda sulla speciale tutela riconosciuta dall'art. 1 Cost. al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, in quanto fondamento dell'ordinamento repubblicano. (*Precedente*: S. 125/2022 - mass. 44898). [S. 183/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

Il diritto del lavoratore di non essere ingiustamente licenziato si fonda sui principi enunciati dagli artt. 4 e 35 Cost. e sulla speciale tutela riconosciuta dall'art. 1 Cost. al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, in quanto fondamento dell'ordinamento repubblicano. L'attuazione di tali principi è demandata al legislatore che, pur nell'ampio margine di apprezzamento di cui

dispone, è vincolato al rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza. La diversità dei rimedi previsti dalla legge deve infatti sempre essere sorretta da una giustificazione plausibile e deve assicurare l'adeguatezza delle tutele riservate al lavoratore illegittimamente espulso, tra le quali la reintegrazione non costituisce l'unico possibile paradigma attuativo dei richiamati principi costituzionali. Al riguardo, essenziale è il compito del giudice, chiamato a ponderare la particolarità di ogni vicenda e a individuare di volta in volta la tutela più efficace, sulla base delle indispensabili indicazioni fornite dalla legge. (*Precedenti*: S. 59/2021 - mass. 43754; S. 150/2020 - mass. 43444; S. 194/2018 - mass. 40529; S. 46/2000 - mass. 25162; S. 45/1965). [S. 125/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

Il diritto al lavoro – che, per il forte coinvolgimento della persona umana, va qualificato diritto fondamentale – non garantisce il diritto alla conservazione del posto di lavoro, ma esige che il legislatore adegui la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato al fine ultimo di assicurare a tutti la continuità del lavoro, e circonda di doverose garanzie e di opportuni temperamenti i casi in cui si renda necessario far luogo a licenziamenti. La materia dei licenziamenti individuali è quindi regolata dal principio della necessaria giustificazione del recesso del datore di lavoro, i limiti al cui potere correggono un disequilibrio di fatto esistente nel contratto di lavoro, garantendo al lavoratore il diritto di non subire un licenziamento arbitrario ovvero a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente. (*Precedenti citati*: sentenza n. 45 del 1965; sentenze n. 41 del 2003, n. 541 del 2000, n. 46 del 2000 e n. 60 del 1991; ordinanza n. 56 del 2006). [S. 194/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### **7. Diritto alla riservatezza**

Nell'epoca attuale, il diritto alla riservatezza dei dati personali si caratterizza particolarmente quale diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali, quali i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza. [S. 20/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

I diritti alla riservatezza e alla trasparenza si fronteggiano soprattutto nel nuovo scenario digitale: un ambito nel quale, da un lato, i diritti personali possono essere posti in pericolo dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall'altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare. [S. 20/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

Nel bilanciamento tra due diritti – quello alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni – il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi. (*Precedenti*

*citati: sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 del 2015, n. 23 del 2015, n. 162 del 2014 e n. 1 del 2014).* [S. 20/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

### **8. Diritto all'abitazione**

Il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione, chiamato dunque a garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana. L'edilizia residenziale pubblica (ERP) costituisce adempimento di questo dovere, in quanto è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti. (*Precedenti: S. 28/2024 - mass. 46017; S. 43/2022 - mass. 44529; S. 44/2020 - mass. 43051; S. 168/2014 - mass. 38013; S. 217/1988 - mass. 10462*). [S. 147/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza – comunque la si declini – nel territorio regionale. Il requisito della prolungata residenza, infatti, impedisce il soddisfacimento del diritto all'abitazione indipendentemente da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio, che non è inciso dalla durata della permanenza nel territorio regionale; non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce di frequente da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro; non è indice di una prospettiva di radicamento. Esso, dunque, proprio perché del tutto sganciato da ogni valutazione sullo stato di bisogno, è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli ed è perciò costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost. sotto un triplice profilo: per intrinseca irragionevolezza, proprio perché trattasi di requisito del tutto non correlato con la funzione propria dell'edilizia sociale; perché determina una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità; e perché tradisce il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana. (*Precedenti: S. 67/2024 - mass. 46062; S. 145/2023 - mass. 45683; S. 77/2023 - mass. 45454; S. 9/2021; S. 44/2020 - mass. 43051; S. 166/2018 - mass. 40102*). [S. 147/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Il bisogno abitativo esprime un'istanza primaria della persona umana radicata sul fondamento della dignità. Per questo il diritto all'abitazione è un diritto sociale inviolabile, funzionale a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana. La finalità di assicurare tale diritto inviolabile deve coniugarsi con il rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza nella selezione dei criteri che regolano l'accesso al servizio sociale. (*Precedenti: S. 44/2020 - mass. 43051; S. 145/2023 - mass. 45683; S. 404/1988 - mass. 13693; S. 217/1988 - mass. 10462; O. 76/2010 - mass. 34395*). [S. 67/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Il diritto all'abitazione presenta rango di diritto fondamentale riferibile alla sfera dei beni primari collegati alla personalità e si colloca fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione. (*Precedenti*: S. 145/2023 - mass. 45683; S. 87/2022 - mass. 44874; S. 43/2022 - mass. 44529; S. 128/2021 - mass. 43961; S. 112/2021 - mass. 44155). [S. 28/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Il diritto all'abitazione è meritevole di speciale protezione, costituendo esso un diritto sociale incluso nel catalogo dei diritti inviolabili. (*Precedente*: S. 128/2021 - mass. 43961). [S. 87/22. Pres. AMATO; Res. AMOROSO]

Il diritto all'abitazione va incluso nel catalogo dei diritti inviolabili della persona, che rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione, poiché è compito dello Stato assicurare che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana. (*Precedenti*: S. 128/2021 - mass. 43961; S. 112/2021 - mass. 44155; S. 44/2020 - mass. 43051; S. 168/2014 - mass. 38013; S. 161/2013 - mass. 37177; S. 61/2011 - mass. 35400; S. 176/2000 - mass. 25387; S. 404/1988 - mass. 13693; S. 217/1988 - mass. 10462; O. 76/2010 - mass. 34395). [S. 50/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

Il diritto all'abitazione costituisce un diritto sociale e rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione. Esso, benché non espressamente menzionato, deve ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili e il suo oggetto – l'abitazione – deve considerarsi bene di primaria importanza. (*Precedenti citati*: sentenze n. 79 del 2020, n. 44 del 2020, n. 166 del 2018, n. 106 del 2018, n. 161 del 2013, n. 61 del 2011, n. 559 del 1989 e n. 404 del 1988). [S. 128/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

L'edilizia residenziale pubblica è volta a soddisfare un bisogno primario, in quanto serve a garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 CDFUE), mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti. (*Precedenti citati*: sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014 e n. 176 del 2000). [S. 112/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

Il diritto inviolabile all'abitazione è dalla giurisprudenza costituzionale più recente ascritto ai requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione. (*Precedenti citati*: sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014, n. 161 del 2013, n. 61 del 2011, n. 176 del 2000 e n. 404 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010). [S. 112/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

Il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità, cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione ed è compito dello Stato garantirlo, e, benché non espressamente previsto dalla Costituzione, deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili. (*Precedenti*

*citati: sentenze n. 166 del 2018, n. 106 del 2018, n. 38 del 2016, n. 168 del 2014, n. 161 del 2013, n. 61 del 2011, n. 209 del 2009, n. 404 del 1988 e n. 217 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010).* [S. 44/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

L'edilizia residenziale pubblica, che rientra nell'ambito dei «servizi sociali», è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di un bisogno primario, perché serve a garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti. (*Precedenti citati: sentenze n. 168 del 2014 e n. 176 del 2000*). [S. 44/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

Il diritto sociale all'abitazione è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato. [S. 106/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

#### *8.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lett. a), della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, nella parte in cui non consentono di inquadrare nell'area della protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area. La disposizione censurata dal TAR Lombardia viola il parametro costituzionale evocato, in quanto, a parità di reddito, comporta un'irragionevole disparità di trattamento, nella determinazione dei canoni di locazione sopportabili, relativi ad immobili afferenti all'edilizia residenziale pubblica, fra i nuclei familiari che dipendono da redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, e quelli sostenuti da redditi da lavoro autonomo. La finalità della disciplina, volta a consentire il godimento effettivo del diritto inviolabile all'abitazione a nuclei familiari che versano in condizioni di notevole fragilità economica, non consente infatti di ravvisare alcuna ragionevole giustificazione a fondamento della diversa determinazione del canone a seconda della fonte di reddito e della sua provenienza da distinte tipologie di lavoro, né sotto il profilo della differente disciplina tributaria che le caratterizza, né avendo riguardo al contributo finanziario, risalente e non esclusivo, offerto dai soli lavoratori dipendenti alla realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica. [S. 112/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

### **9. Diritto di azione e difesa**

#### **9.1. In generale**

Affinché possa pienamente dispiegarsi il suo diritto di difesa l'imputato ha diritto a un pieno accertamento di merito sul contenuto delle accuse rivoltegli. [S. 164/24. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

Il diritto di difesa rientra in quel novero dei diritti inalienabili della persona umana che caratterizzano l'identità costituzionale italiana. (*Precedenti: S. 18/2022 - mass. 44599; S. 10/2022 - mass. 44484; S. 157/2021 - mass. 44113; O. 117/2019 - mass. 42634*). [S. 111/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

La tutela assicurata dal principio fondamentale dell'art. 24 Cost. va garantita (anche) con riguardo a pronunce di accertamento delle sez. regionali di controllo della Corte dei conti aventi effetti non collaborativi ma imperativi e suscettibili di ledere situazioni giuridiche soggettive dei soggetti controllati. (*Precedenti*: S. 184/2022 - *mass.* 45028; S. 39/2014). [S. 89/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Il legislatore non può – senza violare il principio di eguaglianza e il diritto alla tutela giurisdizionale – introdurre un termine di decadenza per il compimento di un atto processuale nella misura in cui esso finisca per essere già in parte, o finanche interamente, decorso al momento dell'entrata in vigore della disposizione che lo prevede. [S. 18/23. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

Il difetto di congruità del termine, rilevante sul piano della violazione dell'art. 24, primo comma, Cost., si ha solo qualora esso, per la sua durata, sia inidoneo a rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce e, di conseguenza, tale da rendere inoperante o carente la tutela accordata al cittadino. (*Precedenti*: S. 94/2017 - *mass.* 40434; S. 44/2016 - *mass.* 38761; S. 117/2012 - *mass.* 36316; S. 30/2011 - *mass.* 35270). [S. 18/23. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

La garanzia costituzionale del diritto di difesa non esclude, quanto alle sue modalità, la competenza del legislatore a darvi attuazione sulla base di scelte discrezionali non irragionevoli. (*Precedente*: O. 350/2005 - *mass.* 29753). [S. 166/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Il diritto di difesa presidiato dall'art. 24 Cost. costituisce principio supremo dell'ordinamento costituzionale. (*Precedenti*: S. 18/2022 - *mass.* 44599; S. 238/2014 - *mass.* 38136; S. 232/1989; S. 18/1982 - *mass.* 9566, *mass.* 9568). [S. 146/22. Pres. AMATO; Red. VIGANÒ]

Nel sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive sussiste una solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU, per cui i parametri interni si prestano a essere letti in stretto coordinamento con quelli convenzionali, al fine di massimizzarne l'espansione in un rapporto di integrazione reciproca. In particolare l'art. 24, primo comma, Cost., nel garantire il diritto inviolabile di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi, deve essere letto congiuntamente non solo con l'art. 102 Cost., che tutela le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, ma anche con l'art. 111 Cost., posto a presidio del giusto processo. L'insieme dei parametri indicati converge nella tutela garantita dall'art. 6 CEDU. (*Precedenti*: S. 46/2021 - *mass.* 43714; S. 12/2018 - *mass.* 39752; S. 191/2014 - *mass.* 38062). [S. 145/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

La garanzia costituzionale del diritto di difesa – qualificato come «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale – comprende il diritto, ad esso strumentale, di conferire con il difensore, allo scopo di predisporre le difese e decidere le strategie difensive, ed ancor prima allo scopo di poter conoscere i propri diritti e le possibilità offerte dall'ordinamento per tutelarli e per evitare o attenuare le conseguenze pregiudizievoli cui si è esposti; tale diritto assume una valenza tutta particolare nei confronti delle persone ristrette in ambito

penitenziario, le quali, in quanto fruenti solo di limitate possibilità di contatti interpersonali diretti con l'esterno, vengono a trovarsi in una posizione di intrinseca debolezza rispetto all'esercizio delle facoltà difensive. (*Precedenti*: S. 238/2014 - mass. 38136; S. 143/2013 - mass. 37157; S. 212/1997 - mass. 23388; S. 216/1996 - mass. 22536; S. 232/1989 - mass. 12711; S. 18/1982 - mass. 9567). [S. 18/22. Pres. AMATO; Red. VIGANÒ]

Il diritto alla libertà e segretezza delle comunicazioni con il proprio difensore non è assoluto, ma soggetto a possibili bilanciamenti con altri interessi costituzionalmente garantiti, entro i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, e in ogni caso a condizione che non risulti compromessa l'effettività del diritto alla difesa. (*Precedente*: S. 143/2013 - mass. 37157). [S. 18/22. Pres. AMATO; Red. VIGANÒ]

L'art. 24 Cost. impedisce una soggezione del contribuente all'azione del fisco per un tempo indeterminato nonché una soggezione irragionevolmente ampia alla medesima azione accertativa, ancorché condizionata dal mancato compimento di una specifica attività posta dalla legge a carico del medesimo contribuente. (*Precedenti*: S. 151/2021 - mass. 44081; S. 247/2011 - mass. 35820; S. 356/2008 - mass. 32894; S. 280/2005 - mass. 29614). [S. 200/21. Pres. CORAGGIO; Red. BUSCEMA]

L'art. 24 Cost. non comporta che il cittadino debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale. (*Precedenti citati*: sentenze n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 del 2016 e n. 44 del 2016). [S. 148/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

Il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) non impone una correlazione assoluta tra il sorgere del diritto e la sua azionabilità, che può essere differita – anche con riguardo all'accertamento tecnico preventivo di cui all'art. 445-bis cod. proc. civ. – ad un momento successivo ove ricorrano esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia. (*Precedenti citati*: sentenze n. 243 del 2014, n. 98 del 2014, n. 276 del 2000, n. 406 del 1993 e n. 154 del 1992; *ordinanza* n. 251 del 2003). [S. 87/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Acquisito che il doppio grado di giurisdizione di merito non è, di per sé, assistito da copertura costituzionale né convenzionale, il diritto di difesa deve ritenersi rispettato quando la causa venga effettivamente sottoposta alla cognizione dei giudici di primo e di secondo grado, restando irrilevante che l'esame del fondamento della domanda non sia compiuto dall'uno, alla stregua di situazioni processuali preclusive, ma soltanto dall'altro. (*Precedenti citati*: sentenze n. 199 del 2017 e n. 243 del 2014; *ordinanze* n. 42 del 2014, n. 226 del 2013, n. 190 del 2013 e n. 585 del 2000). [S. 58/20. Pres. CARTABIA; Red. PETITTI]

Il diritto di difesa ammette una molteplicità di discipline, in rapporto alla varietà dei contesti, delle sedi e degli istituti processuali in cui esso è esercitato, al punto che la stessa assistenza del difensore può e deve trovare svolgimento in forme adeguate sia alla struttura del singolo procedimento o dell'atto che va adottato,



sia alle esigenze sostanziali del caso sottoposto all'esame del giudice. (*Precedenti citati: sentenze n. 144 del 1997, n. 160 del 1995 e n. 48 del 1994*). [S. 280/19. Pres. CAROSI; Red. VIGANÒ]

La giurisprudenza della Corte EDU segue direttrici ermeneutiche analoghe a quelle della Corte costituzionale in relazione al diritto di difesa e alla sua effettività, lasciando all'autonomia degli Stati membri un certo margine di apprezzamento nella configurazione del diritto di accesso a un tribunale e, in particolare, nella previsione di eventuali limiti, a condizione che siano posti per uno scopo legittimo, rispettino il principio di proporzionalità e non abbiano l'effetto di rendere impossibile od oltremodo difficile l'esercizio del diritto convenzionale. [S. 271/19. Pres. CAROSI; Red. CORAGGIO]

Con particolare riferimento all'art. 24 Cost., 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 199 del 201*). [S. 98/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

I principi della preminenza del diritto e dell'equo processo sono inscindibilmente connessi nel sindacato sulle leggi retroattive, data la corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo (art. 111 Cost. e art. 6 CEDU). I diritti riconosciuti dalla Costituzione, infatti, non possono non interagire con quelli previsti dalle fonti sovranazionali e internazionali, in un quadro di reciproca integrazione e quindi di bilanciamento. (*Precedenti citati: sentenze n. 12 del 2018, n. 127 del 2015, n. 191 del 2014, n. 264 del 2012, n. 303 del 2011, n. 317 del 2009 e n. 311 del 2009*). [S. 74/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Rientra nella discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali e, quindi, la disciplina delle notificazioni, con il limite inderogabile derivante dal diritto di difesa del notificatario, al quale deve essere assicurato il fondamentale diritto di conoscere, con l'ordinaria diligenza e senza necessità di effettuare ricerche di particolare complessità, il contenuto dell'atto e l'oggetto della procedura instaurata nei suoi confronti, non potendo ridursi il suo diritto di difesa ad una garanzia di conoscibilità puramente teorica dell'atto notificatogli. (*Precedente citato: sentenza n. 346 del 1998*). [S. 175/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

La garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale non implica necessariamente una relazione di immediatezza tra il sorgere del diritto (o dell'interesse legittimo) e tale tutela, essendo consentito al legislatore di imporre l'adempimento di oneri 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 162 del 2016, n. 98 del 2014, n. 403 del 2007, n. 251 del 2003, n. 276 del 2000, n. 132 del 1998, n. 62 del 1998, n. 113 del 1997, n. 82 del 1992 e n. 130 del 1970*). [S. 135/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

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 come principi supremi dell'ordinamento. Ne discende – senza che ciò interferisca minimamente con il principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, primo comma, Cost.) – che 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 39 del 2014, n. 266 del 2009, n. 526 del 2000, n. 26 del 1999, n. 10 del 1993, n. 232 del 1989, n. 18 del 1982 e n. 98 del 1965; sentenza n. 470 del 1997*). [S. 257/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

*V. anche, per l'esercizio del diritto di difesa nei confronti della pubblica amministrazione, Volume 4, Capitolo 17.*

#### *9.1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 24 Cost., l'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. *e*, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori. La misura, nel limitare vistosamente il diritto di difesa, si appalesa inidonea a impedire che il detenuto o l'internato possano continuare a intrattenere rapporti con l'organizzazione criminale di appartenenza. Essa appare anche eccessiva rispetto allo scopo perseguito, in quanto sottopone a controllo preventivo tutte le comunicazioni del detenuto con il difensore, in assenza di qualsiasi elemento concreto che consenta di ipotizzare condotte illecite di quest'ultimo, finendo per gettare una luce di sospetto sul ruolo insostituibile che la professione forense svolge per la tutela non solo dei diritti fondamentali del detenuto, ma anche dello stato di diritto nel suo complesso). (*Precedente: S. 143/2013 - mass. 37157*). [S. 18/22. Pres. AMATO; Red. VIGANÒ]

#### **9.2. Il “diritto al silenzio”**

*V. Volume 8, Capitolo 18, par. 2.2.*

#### **9.3. Il diritto del creditore di agire in sede esecutiva**

Il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva costituisce componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sancito dall'art. 24 Cost. L'azione esecutiva è, invero, fattore complementare e necessario dell'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa anche in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore. La fase di esecuzione forzata delle decisioni giudiziarie, in quanto intrinseco ed essenziale connotato della funzione giurisdizionale, è quindi costituzionalmente necessaria, mentre eccezionali sono le deroghe al principio, espresso dall'art. 2740 cod. civ., per cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri. Limitazioni al diritto del creditore di agire in sede esecutiva sono pertanto ammissibili solo se fondate su circostanze eccezionali e se circoscritte nel tempo. (*Precedenti: S. 236/2021 - mass. 44375; S. 213/2021 - mass. 44355; S. 128/2021 - mass. 43960; S. 225/2018; S. 198/2010; S. 335/2004 - mass. 28836; S. 522/2002 - mass. 27457; S. 506/2002; S. 333/2001 - mass. 26563; S. 321/1998 - mass. 24090*). [S. 87/22. Pres. AMATO; Red. AMOROSO]

La tutela *in executivis* è componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sicché la sospensione delle procedure esecutive deve costituire un evento eccezionale, sorretto da un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto. (*Precedente: S. 128/2021 - mass. 43960*). [S. 236/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

Uno svuotamento legislativo degli effetti di un titolo esecutivo giudiziale non è compatibile con l'art. 24 Cost. se non è limitato ad un ristretto periodo temporale ovvero controbilanciato da disposizioni di carattere sostanziale che garantiscano per altra via l'effettiva realizzazione del diritto di credito. In difetto di queste cautele, la disposizione legislativa vulnera il diritto di azione e si risolve altresì in uno *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 Cost. (*Precedente: S. 186/2013 - mass. 37216*). [S. 236/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

Nell'ordinamento interno è necessario che l'effettività della tutela del diritto dell'esecutante, che deve svolgersi entro un termine ragionevole, come affermato dalla Corte EDU, venga bilanciato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, attesa la valutazione sistematica e non frazionata sulla violazione dei diritti demandata a questa Corte. Nell'ambito della predetta valutazione, il sacrificio di un diritto costituzionale non è irragionevole, nell'ipotesi in cui sia frutto di scelte non prive di una valida ragione giustificativa. (*Precedenti: S. 46/2021 - mass. 43714; S. 23/2015; S. 170/201 - mass. 37189; S. 264/2012 - mass. 36741*). [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Sebbene l'esecuzione coattiva delle decisioni giudiziarie rientri nell'alveo dell'art. 24 Cost., in quanto essa è fondamentale per una tutela effettiva dei diritti accertati in sede cognitiva, tuttavia, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, limite che, con riferimento specifico all'art. 24 Cost., viene superato solo qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di azione. (*Precedenti: S. 128/2021 - mass. 43959; S. 80/2020 - mass. 42556; S. 58/2020 - mass. 42158; S. 47/2020 - mass. 42301; O. 3/2020 - mass. 42222*). [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

### 9.3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 4 del d.l. n. 137 del 2020, come conv., nella parte in cui prevede che «È inefficace ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'articolo 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» – ossia al 25 dicembre 2020 –, rimanendo fermo, in questo stesso periodo, il regime di sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore di cui all'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come conv., e successivamente prorogato nella sua vigenza. La norma censurata dal Tribunale di Treviso – nel fissare un eccezionale e temporaneo regime di impignorabilità della casa di abitazione del

debitore esecutato, sia pur limitatamente al breve periodo di due mesi – prevede una sanzione processuale incompatibile con la garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale ed irragionevolmente lesiva del diritto del creditore precedente, perché da un lato compromette in via definitiva il diritto al soddisfacimento in sede esecutiva dei creditori chirografari, dall'altro, opera un bilanciamento tra i diritti coinvolti manifestamente irragionevole. (*Precedenti*: S. 253/2020 - mass. - 43288; S. 71/2015 - mass. 38335; S. 186/2013 - mass. 37216; O. 141/2011 - mass. 35598; S. 17/2011 - mass. 35252; S. 229/2010 - mass. 34781; S. 50/2010 - mass. 34343; S. 221/2008 - mass. 32599; O. 546/2000 - mass. 25938; S. 200/1996 - mass. 22520). [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dai Tribunali di Trieste e di Savona in riferimento all'art. 24 Cost., dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come conv., e dell'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021, come conv., che hanno previsto, rispettivamente al 30 giugno 2021 e al 31 dicembre 2021, la proroga della sospensione delle procedure esecutive per rilascio degli immobili locati. Le norme censurate non impediscono in via definitiva all'avente diritto al rilascio di promuovere un'azione esecutiva per rientrare in possesso dell'immobile, limitandosi, in presenza di una situazione di carattere eccezionale e imprevedibile come l'emergenza pandemica, a differire temporaneamente la possibilità di agire *in executivis*. Resta ferma in capo al legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, la possibilità di adottare altre misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato. [S. 213/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

#### **9.4. Il patrocinio a spese dello Stato**

L'istituto del patrocinio a spese dello Stato ha la funzione di rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost., le difficoltà di ordine economico che possono opporsi al concreto esercizio del diritto di difesa, assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che l'art. 24, secondo comma, Cost. espressamente qualifica come inviolabile. La natura inviolabile del diritto non lo sottrae, nondimeno, al bilanciamento che, per effetto della scarsità delle risorse, si rende necessario rispetto alla molteplicità dei diritti che ambiscono alla medesima tutela, fermo restando che, ove risulti implicato il nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale, non si può impedire, a chi versa in una condizione di non abbienza, l'effettività dell'accesso alla giustizia. Fuori di questa ultima ipotesi, i termini del bilanciamento sono rimessi al legislatore che, nella materia processuale, gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti, col solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte adottate. (*Precedenti*: S. 223/2022 - mass. 45135; S. 143/2022 - mass. 44998; S. 10/2022 - mass. 44484; S. 213/2021 - mass. 44355; S. 157/2021 - mass. 44113; S. 148/2021 - mass. 44028; S. 87/2021 - mass. 43844; S. 1/2021 - mass. 43157; S. 80/2020; S. 47/2020 - mass. 42301; S. 35/2019 - mass. 41858; S. 16/2018 - mass. 39762; S. 178/2017 - mass. 39967; S. 101/2012 - mass. 36279; S. 139/2010 - mass. 34603; S. 149/1983 - mass. 11489; S. 46/1957 - mass. 289; O. 458/2002 - mass. 27395). [S. 228/23. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Il diritto dei non abbienti al patrocinio a spese dello Stato è inviolabile nel suo nucleo intangibile, quale strumento fondamentale per assicurare l'effettività del diritto di azione e di difesa in giudizio. (*Precedenti: S. 10/2022 - mass. 44484; S. 157/2021 - mass. 44113; S. 80/2020*). [S. 223/22. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Nei procedimenti in cui vi sia ammissione al patrocinio a spese dello Stato, nei quali l'ordinamento tende a garantire a coloro che non sono in grado di sopportare il costo di un processo l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma dell'art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia. (*Precedenti: S. 157/2021 - mass. 44113; S. 47/2020 - mass. 42301*). [S. 166/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Il patrocinio a spese dello Stato è espressione di un bilanciamento rimesso alla discrezionalità del legislatore, il quale può conseguire il risultato della garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale conformando gli istituti nel modo che reputa più opportuno, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate. (*Precedenti: S. 80/2020 - mass. 42556; S. 47/2020 - mass. 42301; O. 3/2020 - mass. 42222*). [S. 166/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

La necessità di garantire ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione, prevista dall'art. 24, terzo comma, Cost., non postula che gli appositi istituti siano modellati in termini sovrapponibili per tutti i tipi di azione e di giudizio. (*Precedenti: S. 35/2019 - mass. 41862; S. 237/2015 - mass. 38616*). [S. 166/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

La disciplina del patrocinio per i non abbienti e le norme sul governo delle spese del processo si rivolgono a rapporti distinti e autonomi, dal momento che il rapporto che origina dal provvedimento di ammissione al beneficio si instaura direttamente tra il difensore e lo Stato, mentre quello che scaturisce dalla statuizione sulle spese di lite intercorre tra le parti del giudizio ed è disciplinato, nel processo di cognizione, dal principio della soccombenza e, nel processo esecutivo, dalla regola della soggezione del debitore all'esecuzione. [S. 109/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

L'art. 24, terzo comma, Cost. mira a garantire a coloro che non sono in grado di sopportare il costo di un processo l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma del medesimo art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile. Tali diritti, che rientrano tra i diritti civili, inviolabili e caratterizzanti lo Stato di diritto, richiamano il compito assegnato alla Repubblica dall'art. 3, secondo comma, Cost. affinché siano predisposti i mezzi necessari per garantire ai non abbienti le giuste *chances* di successo nelle liti, rimediando a un problema di asimmetrie – derivante dagli ostacoli di ordine economico che impediscono di fatto di compensare il difensore – che non può trovare soluzione nell'ambito dell'eguaglianza solo formale. (*Precedenti: S. 157/2021 - mass. 44113; S. 178/2017 - mass. 39967; S. 101/2012, S. 139/2010 - mass. 34603*). [S. 10/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

In tema di patrocinio a spese dello Stato si pone la questione dell'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia. (*Precedenti*: S. 157/2021 - mass. 44113; S. 47/2020 - mass. 42301; S. 16/2018). [S. 10/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

Quando una determinata scelta legislativa giunga a impedire a chi versa in una condizione di non abbienza l'effettività dell'accesso alla giustizia, con conseguente sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale, è naturalmente ridotto il margine di discrezionalità del legislatore – particolarmente ampio nella conformazione degli istituti processuali –, poiché si tratta comunque di spese costituzionalmente necessarie, anch'esse inerenti, in senso lato, all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili. In siffatte ipotesi l'argomento dell'equilibrio di bilancio recede, essendo la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione. (*Precedenti*: S. 157/2021 - mass. 44113; S. 102/2021 - mass. 43884; S. 152/2020 - mass. 42565; S. 80/2020 - mass. 42556; S. 62/2020 - mass. 43127; S. 169/2017; S. 275 del 2016 - mass. 39357). [S. 10/22. Pres. AMATO; Red. ANTONINI]

L'istituto del patrocinio a spese dello Stato va ricondotto nell'alveo della disciplina processuale, nella cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate. (*Precedenti citati*: sentenze n. 80 del 2020, n. 47 del 2020, n. 97 del 2019 e n. 81 del 2017; ordinanze n. 3 del 2020, n. 122 del 2016 e n. 270 del 2012). [S. 1/21. Pres. CORAGGIO; Red. CORAGGIO]

#### 9.4.1. Casi concreti

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, e 24, terzo comma, Cost., gli artt. 74, comma 2, e 75, comma 1, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui non prevedono che il patrocinio a spese dello Stato sia applicabile anche all'attività difensiva svolta nell'ambito dei procedimenti di mediazione obbligatoria, quando nel corso degli stessi è stato raggiunto un accordo, nonché l'art. 83, comma 2, del medesimo t.u., nella parte in cui non prevede che, in tali fattispecie, alla liquidazione in favore del difensore provveda l'autorità giudiziaria che sarebbe stata competente a decidere la controversia. È evidente il radicale *vulnus* arrecato al diritto di difendersi dei non abbienti: il nesso di strumentalità necessaria con il processo e la riconducibilità della mediazione alle forme di giurisdizione condizionata aventi finalità deflattive rendono distonica e priva di ragionevole giustificazione la detta esclusione. Rimane ferma la facoltà del legislatore di valutare, nella sua discrezionalità, l'opportunità di introdurre, nel rispetto dei suddetti principi costituzionali, una più compiuta e specifica disciplina della fattispecie. [S. 10/22. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

## 10. Diritto al giusto processo

### 10.1. Giusto processo e diritti fondamentali

Le azioni volte alla tutela di diritti fondamentali, attinenti allo *status* ed alla identità biologica, non devono essere condizionate da oneri gravosi che si risolvano, oltre che in una violazione del principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., in un ostacolo all'esercizio

del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost. (*Precedenti: S. 266/2006 - mass. 30580; S. 50/2006 - mass. 30175*). [S. 177/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

### **10.2. Aspetti processuali del principio: contraddittorio, pubblicità e difesa orale**

La ragionevole durata è un connotato identitario della giustizia del processo. (*Precedente: S. 74/2022 - mass. 44756*). [S. 111/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

La nozione di “ragionevole” durata del processo (in particolare penale) è sempre il frutto di un bilanciamento delicato tra i molteplici – e tra loro confliggenti – interessi pubblici e privati coinvolti, in maniera da coniugare l’obiettivo di raggiungere il suo scopo naturale dell’accertamento del fatto e dell’eventuale ascrizione delle relative responsabilità, nel pieno rispetto delle garanzie della difesa, con l’esigenza, pur essenziale, di raggiungere tale obiettivo in un lasso di tempo non eccessivo. Sicché una violazione del principio della ragionevole durata del processo, di cui all’art. 111, secondo comma, Cost., può essere ravvisata soltanto allorché l’effetto di dilatazione dei tempi processuali, determinato da una specifica disciplina, non sia sorretto da alcuna logica esigenza e si riveli, quindi, privo di qualsiasi legittima ratio giustificativa. (*Precedenti: S. 260/2020 - mass. 43105; S. 124/2019 - mass. 42637; S. 12/2016 - mass. 38706; S. 159/2014 - mass. 37990*). [S. 111/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

Il diritto di difesa ed il principio di ragionevole durata del processo non possono entrare in comparazione, ai fini del bilanciamento, indipendentemente dalla completezza del sistema delle garanzie, in quanto ciò che rileva è esclusivamente la durata del «giusto» processo, quale delineato dall’art. 111 Cost.; una diversa soluzione introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all’interno dello stesso art. 111 Cost., che da una parte imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e dall’altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei procedimenti. Un processo non “giusto”, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata. (*Precedente: S. 317/2009 - mass. 34149*). [S. 111/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

La pubblicità delle udienze, pur essendo connaturata ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, non ha valore assoluto, potendo il legislatore introdurre deroghe al principio di pubblicità in presenza di particolari ragioni giustificative, purché obiettive e razionali. (*Precedenti: S. 73/2022 - mass. 44613; S. 263/2017 - mass. 41145; S. 97/2015 - mass. 38391*). [S. 74/22. Pres. AMATO; Red. VIGANÒ]

Tra le garanzie del giusto processo si iscrive la stessa pubblicità dei dibattimenti giudiziari, quale componente naturale e coesistente del processo “equo” garantito dall’art. 6 CEDU. (*Precedente: S. 263/2017 - mass. 41145*). [S. 73/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Al principio di pubblicità delle udienze – benché non sia stato positivizzato neanche a seguito della riforma introdotta dalla legge cost. n. 2 del 1999, e

benché resti di valore non assoluto, in quanto resta affidato alla discrezionalità del legislatore il bilanciamento degli interessi in giuoco nei diversi procedimenti – va riconosciuta un’indiscutibile valenza costituzionale, quale corollario della regola enunciata dall’art. 101, primo comma, Cost., in quanto componente naturale e coesistente del giusto processo. La garanzia della pubblicità del giudizio è connessa ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l’amministrazione della giustizia, la quale, in forza del citato art. 101, primo comma, Cost., trova in quella sovranità la sua legittimazione. (*Precedenti*: S. 109/2015 - mass. 38410; S. 97/2015 - mass. 38391; S. 135/2014 - mass. 37942; S. 93/2010 - mass. 34453; S. 235/1993 - mass. 19741; S. 373/1992 - mass. 18679; S. 50/1989 - mass. 12993). [S. 73/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Il principio della pubblicità dei dibattimenti giudiziari, pur trovando fondamento nel precetto racchiuso nell’art. 101, primo comma, Cost., può subire eccezioni in relazione a determinati procedimenti e in presenza di giustificazioni obiettive e razionali. (*Precedente*: S. 141/1998 - mass. 23842). [S. 73/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Nel processo penale particolare rilevanza assume il principio della pubblicità delle udienze, in considerazione degli interessi protetti e dei riflessi sociali della violazione delle norme incriminatrici; in esso sono ammesse deroghe solo per garantire beni a rilevanza costituzionale, laddove negli altri casi il legislatore gode di un più ampio margine di discrezionalità nell’individuazione degli interessi in grado di giustificare la celebrazione del dibattimento a porte chiuse. (*Precedenti*: S. 260/2020 - mass. 43106; S. 135/2014 - mass. 37942; S. 69/1991 - mass. 16992; S. 12/1971 - mass. 5393). [S. 73/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Con riferimento al rito civile, porre un’alternativa tra difesa scritta e discussione orale nel processo civile non può determinare alcuna lesione di un adeguato contraddittorio, anche perché le parti permangono su di un piano di parità. (*Precedente*: S. 275/1998 - mass. 24161). [S. 73/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Il rito camerale rinviene una coerente e logica motivazione nell’interesse generale ad un più rapido funzionamento del processo, interesse che assume particolare rilievo per il processo tributario, gravato da un contenzioso di dimensioni particolarmente ingenti. (*Precedenti*: S. 141/1998 - mass. 23842; S. 543/1989 - mass. 15484; S. 212/1986 - mass. 12554). [S. 73/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

L’art. 111, secondo comma, Cost., introdotto dalla legge cost. n. 2 del 1999, ha conferito veste autonoma a un principio, quello di parità delle parti, insito nel pregresso sistema dei valori costituzionali. Se, in via generale, il principio del contraddittorio consacrato nell’articolo costituzionale indicato impone esclusivamente di garantire che ogni giudizio si svolga in modo tale da assicurare alle parti la possibilità di incidere, con mezzi paritetici, sul convincimento del giudice, spettando al legislatore configurarne le specifiche modalità attuative, deve coerentemente escludersi che sussista un’unica forma in cui il confronto dialettico possa estrinsecarsi e che questa vada necessariamente identificata nella



difesa orale. (*Precedenti*: S. 34/2020 - mass. 42625; S. 26/2007 - mass. 30994; O. 110/2003 - mass. 27665; O. 347/2002 - mass. 27206; O. 421/2001 - mass. 26702). [S. 73/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Non in tutti i processi la trattazione orale costituisce un connotato indefettibile del contraddittorio e, quindi, del giusto processo, potendo tale forma di trattazione essere surrogata da difese scritte tutte le volte in cui la configurazione strutturale e funzionale del singolo procedimento, o della specifica attività processuale da svolgere, lo consenta e purché le parti permangano su di un piano di parità. [S. 73/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Il contraddittorio, quale primaria e fondamentale garanzia del giusto processo, consiste nella necessità che tanto l'attore, quanto il contraddittore, partecipino o siano messi in condizione di partecipare al procedimento, ma non implica necessariamente che il confronto dialettico tra i litiganti si svolga in modo esplicito e contestuale, potendo il legislatore differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare. (*Precedenti*: S. 181/2008 - mass. 32508; S. 80/1992 - mass. 18050; S. 125/1972 - mass. 6212; S. 89/1972 - mass. 6122; O. 183/1999 - mass. 24687; O. 37/1988 - mass. 10205). [S. 73/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

### **10.3. Il giudice naturale**

Il principio del giudice naturale, sancito dall'art. 25, primo comma, Cost., è rispettato tutte le volte che l'organo giudicante risulti istituito sulla base di criteri generali prefissati per legge, essendo sufficiente che la legge determini criteri oggettivi e generali, capaci di costituire un *discrimen* della competenza o della giurisdizione di ogni giudice. (*Precedenti*: S. 419/1998 - mass. 24327; S. 217/1993 - mass. 19572; S. 269/1992 - mass. 18594; O. 343/2001 - mass. 26735; O. 159/2000 - mass. 25336; O. 176/1998 - mass. 23965; O. 257/1995 - mass. 21677). [S. 2/22. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

### **11. Diritto di proprietà**

La funzione sociale del diritto di proprietà è posta in stretta relazione all'art. 2 Cost., per il dovere del proprietario di partecipare alla soddisfazione di interessi generali e all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale. Ciò però non significa che la proprietà, anche se in stato di abbandono, debba soffrire menomazioni da parte di chiunque voglia limitarne la fruizione: l'esercizio del diritto di abitazione, in questo senso, non comporta come mezzo indispensabile l'occupazione dell'edificio altrui. (*Precedenti*: S. 220/1975 - mass. 8033). [S. 28/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Il diritto di proprietà invoca una parità di trattamento a livello territoriale, in conformità al principio di eguaglianza che incarna la ragione stessa della riserva allo Stato della materia dell'ordinamento civile. (*Precedente*: S. 283/2016 - mass. 39363). [S. 120/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

## Capitolo 9. Lo *status* della persona

### 1. Nascita

#### 1.1. L'embrione

L'embrione ha in sé il principio della vita; generato a motivo della speranza che, una volta trasferito nell'utero, dia luogo a una gravidanza e conduca alla nascita – quale che ne sia il, più o meno ampio, riconoscibile grado di soggettività correlato alla genesi della vita – non è riducibile a mero materiale biologico. La sua dignità è riconducibile al precetto generale dell'art. 2 Cost. (*Precedenti: S. 84/2016 - mass. 38831; S. 229/2015 - mass. 38599*). [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

La tutela dell'embrione non è assoluta ma limitata, tra l'altro, dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze di procreazione e con quella del diritto alla salute della donna. Non esiste, infatti, equivalenza fra il diritto non solo alla vita ma anche alla salute psicofisica proprio di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia dell'embrione che persona deve ancora diventare. (*Precedenti: S. 96/2015; S. 151/2009; S. 27/1975 - mass. 7650*). [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Il rapporto regola-eccezione relativo al divieto di crioconservazione originariamente impostato dalla legge n. 40 del 2004 a seguito del rilievo attribuito al diritto alla salute psicofisica della donna dalla Corte costituzionale, si è, nei fatti, rovesciato; si è così determinata la possibilità di una dissociazione temporale, anche significativa, tra il consenso prestato alla PMA e il trasferimento in utero. (*Precedente: S. 84/2016*). [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Nel nostro ordinamento, la ricerca, nel rispetto della dignità umana, di un ragionevole punto di equilibrio, eventualmente anche diverso da quello attuale, fra le diverse esigenze in gioco in questioni che toccano temi eticamente sensibili non può che spettare primariamente alla valutazione del legislatore, alla luce degli apprezzamenti correnti nella comunità sociale, ferma restando la sindacabilità da parte di della Corte costituzionale delle scelte operate, al fine di verificare che con esse sia stato realizzato un bilanciamento non irragionevole. (*Precedenti: S. 221/2019 - mass. 41565; S. 162/2014*). [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

##### 1.1.1. *Casi concreti*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Roma, in composizione monocratica, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non prevede la revocabilità del consenso prestato dall'uomo dopo la fecondazione dell'embrione, ma prima dell'impianto, quando, in considerazione del decorso del tempo, si sia disgregato il progetto di coppia. Il fatto che la donna possa sempre rifiutare il trasferimento in utero dell'embrione non realizza una disparità di trattamento rispetto all'uomo, in ragione dell'eterogeneità delle situazioni poste a confronto. Il trasferimento nell'utero dell'embrione, infatti, si tradurrebbe in un trattamento sanitario estremamente invasivo per la donna, solo essa restando esposta, dopo la fecondazione, all'azione medica. (*Precedente: S. 229/2015 - mass. 38599*). [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

## 1.2. Maternità e infanzia

Gli istituti nati a salvaguardia della maternità non hanno più, come in passato, il fine precipuo ed esclusivo di protezione della donna, ma sono destinati anche alla garanzia del preminente interesse del minore, che va tutelato non soltanto per quanto attiene ai bisogni più propriamente fisiologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo, collegate allo sviluppo della sua personalità. (*Precedenti: S. 200/2020 - mass. 42783; S. 257/2012 - mass. 36724; S. 385/2005 - mass. 29890; S. 179/1993 - mass. 19493*). [S. 211/23. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Nel definire i presupposti dell'indennità di maternità, crocevia di molteplici valori costituzionalmente rilevanti, le scelte legislative, pur diversamente modulate con riferimento alle peculiari situazioni considerate, devono salvaguardare il fondamento della tutela costituzionale della maternità, che risiede nella maternità in quanto tale e vieta una ingiustificata esclusione di ogni forma di tutela. (*Precedenti citati: sentenza n. 205 del 2015, n. 405 del 2001 e n. 361 del 2000*). [S. 158/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### 1.1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 31 e 37 Cost., l'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui non esclude dal computo di sessanta giorni immediatamente antecedenti all'inizio del periodo di astensione obbligatoria dal lavoro il periodo di congedo straordinario previsto dall'art. 42, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 151, di cui la lavoratrice gestante abbia fruito per l'assistenza al coniuge convivente o a un figlio, portatori di handicap in situazione di gravità accertata ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge n. 104 del 1992. La disposizione censurata dai Tribunali di Torino e di Trento, entrambi in funzione di giudice del lavoro, elencando in modo tassativo, senza che possano essere integrati da un'interpretazione adeguatrice, i casi di deroga al computo suddetto – che consentono, ove si verificano, di usufruire ugualmente dell'indennità giornaliera di maternità – esclude due ipotesi che fanno emergere esigenze di tutela egualmente rilevanti. L'assetto così prefigurato dal legislatore, invece di garantire la cura del disabile nell'ambito della famiglia e della comunità di vita cui appartiene, pregiudica la madre che si faccia carico anche dell'assistenza al coniuge o al figlio disabili, attuando un bilanciamento irragionevole tra due principi di primario rilievo costituzionale, la tutela della maternità e la tutela del disabile. La scelta imposta tra l'assistenza al disabile e la ripresa dell'attività lavorativa per godere delle provvidenze legate alla maternità determina l'indebito sacrificio dell'una o dell'altra tutela, contrastando con il disegno costituzionale che tende a ravvicinarle e a farle convergere, nell'alveo della solidarietà familiare, oltre che nelle altre formazioni sociali, perseguendo l'obiettivo comune di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. (*Precedenti citati: sentenze n. 205 del 2015, n. 203 del 2013, n. 158 del 2007, n. 19 del 2009, n. 233 del 2005, n. 423 del 1995, n. 132 del 1991, n. 61 del 1991, n. 332 del 1988, n. 106 del 1980 e n. 1 del 1987*). [S. 158/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate inammissibili, per erroneità del presupposto interpretativo in ordine all'efficacia della norma censurata, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte d'appello di Trieste in riferimento agli artt.

3, primo e secondo comma, 29, primo comma, 31, primo e secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 12 e 14 della CEDU, e agli artt. 21 e 23 della CDFUE – degli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 151 del 2001, nel testo antecedente alle modificazioni apportate dal d.lgs. n. 80 del 2015. Contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente le norme censurate non vietano l'erogazione dell'indennità di maternità al padre adottivo libero professionista anche nel caso in cui la madre abbia rinunciato a detta prestazione. In difetto di un intervento del legislatore, e in conseguenza del principio enunciato dalla sentenza n. 385 del 2005 – che, con riferimento ai liberi professionisti, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli impugnati «nella parte in cui non prevedono il principio che al padre spetti di percepire in alternativa alla madre l'indennità di maternità, attribuita solo a quest'ultima» – la regola che preclude al padre adottivo il godimento dell'indennità di maternità, in posizione di parità con la madre, ha infatti cessato di avere efficacia e non può più ricevere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Pertanto, nelle more dell'intervento legislativo – al quale la citata sentenza ha assegnato il compito di approntare un meccanismo attuativo che consenta anche al lavoratore padre un'adeguata tutela – al principio della perfetta parità tra i genitori adottivi il giudice dovrà fare riferimento per individuare un criterio di giudizio della controversia che è chiamato a decidere. (*Precedenti citati: sentenze n. 285 del 2010, n. 385 del 2005, n. 74 del 1996, n. 179 del 1993 e n. 295 del 1991*). [S. 105/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### 1.3. Filiazione

La spinta del principio di eguaglianza, alla luce dell'evoluzione della coscienza sociale, ha inciso sulla concezione stessa dello *status* di figlio, che in sé attrae l'appartenenza a una comunità familiare, secondo una logica fondata sulle responsabilità che discendono dalla filiazione e sull'esigenza di perseguire il miglior interesse del minore. (*Precedente: S. 17/2017 - mass. 39539*). [S. 79/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Pur dovendosi riconoscere un accentuato favore dell'ordinamento per la conformità dello *status* alla realtà della procreazione, l'accertamento della verità biologica e genetica dell'individuo non costituisce un valore di rilevanza costituzionale assoluta, tale da sottrarsi a qualsiasi bilanciamento, né l'attuale quadro normativo e ordinamentale, sia interno che internazionale, impone, nelle azioni volte alla rimozione dello *status filiationis*, l'assoluta prevalenza di detto accertamento su tutti gli altri interessi coinvolti, risultando invece trasparente la necessità del bilanciamento tra esigenze di accertamento della verità e interesse concreto del minore (incluso quello alla stabilità dello *status* acquisito) in tutti i casi di possibile divergenza tra identità genetica e identità legale. Vi sono casi nei quali la valutazione comparativa tra l'esigenza di verità della filiazione e l'interesse del minore è fatta direttamente dal legislatore, talvolta privilegiando l'interesse del minore alla conservazione dello *status filiationis* già acquisito (come accade con il divieto di disconoscimento a seguito di fecondazione eterologa), talaltra imponendo, 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 162 del 2014 e n. 347 del 1998*). [S. 272/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

La verità biologica della procreazione costituisce una componente essenziale dell'identità personale, che concorre a definire la complessiva identità del minore insieme ad altri elementi, tra cui anche quello, potenzialmente confliggente, alla conservazione dello *status filiationis* già acquisito. (*Precedenti citati: sentenze n. 162 del 2014, n. 216 del 1997, n. 112 del 1997, n. 170 del 1999 e n. 322 del 2011; ordinanza n. 7 del 2012*). [S. 272/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

#### 1.2.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Trento in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 263, terzo comma, cod. civ., come modificato dall'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 154 del 2013, nella parte in cui non prevede che, per l'autore del riconoscimento, il termine annuale per proporre l'azione di impugnazione decorra dal giorno in cui ha avuto conoscenza della non paternità. Non si può sostenere che al legislatore delegato fosse preclusa la possibilità di mantenere distinte azioni demolitorie dello *status filiationis*, purché l'esito – in conformità con l'art. 30 Cost. – non conducesse ad una discriminazione in pregiudizio al figlio nato fuori dal matrimonio. Al contrario, il legislatore delegato non solo ha introdotto – come espressamente richiesto dalla delega n. 219 del 2012 – l'imprescrittibilità dell'azione a beneficio del solo figlio, nonché un termine impeditivo dell'azione per gli altri legittimati, ma ha anche contemplato – come nel disconoscimento della paternità – un ulteriore termine riferito al padre. Tale norma, d'altro canto, pur non priva di criticità, non comporta in alcun modo una discriminazione in pregiudizio al figlio nato fuori dal matrimonio. [S. 133/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 263, terzo comma, cod. civ., come modificato dall'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 154 del 2013, nella parte in cui non prevede che, per l'autore del riconoscimento, il termine annuale per proporre l'azione di impugnazione decorra dal giorno in cui ha avuto conoscenza della non paternità. Mentre può ritenersi non irragionevole che il termine annuale decorra dall'annotazione del riconoscimento per chi abbia posto in essere l'atto nella consapevolezza della non paternità biologica, per converso c'è una palese irragionevolezza a far decorrere il medesimo termine dall'annotazione del riconoscimento per chi ignorasse il difetto di veridicità, limitando la possibilità di far valere la decorrenza del termine dalla scoperta della non paternità alla sola ipotesi dell'impotenza. Ne discende che la norma censurata dal Tribunale di Trento – che richiede al giudice di non procedere ad un mero accertamento della verità biologica, ma opera un bilanciamento in concreto tra gli interessi coinvolti – realizza una irragionevole disparità di trattamento fra autori del riconoscimento, che possano provare l'impotenza, e autori del riconoscimento non affetti da tale patologia, che siano parimenti venuti a conoscenza della non veridicità della paternità biologica, quando oramai sia decorso il termine annuale conteggiato a partire dall'annotazione del riconoscimento. Vi è inoltre una irragionevole disparità di trattamento anche nel confronto tra le regole dettate per il padre che intenda far valere la verità biologica, impugnando il riconoscimento, e quelle previste per il padre che agisca per il disconoscimento di paternità. Mentre il primo può dimostrare solo l'impotenza, il secondo può, invece, avvalersi anche di altre prove, tra cui quella dell'adulterio, onde sottrarsi al *dies a quo* che

altrimenti decorre dalla nascita, finendo così per rendere più stabile lo *status filiationis* sorto al di fuori del matrimonio rispetto a quello del figlio concepito o nato durante il matrimonio. (*Precedenti citati: sentenze n. 127 del 2020, n. 272 del 2017, n. 266 del 2006, n. 170 del 1999 e n. 134 del 1985*). [S. 133/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Trento in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, dell'art. 263, terzo comma, cod. civ., come modificato dall'art. 28, comma 1, del d.lgs. n. 154 del 2013, nella parte in cui prevede che «l'azione non può essere comunque proposta oltre cinque anni dall'annotazione del riconoscimento». Nella disciplina di tale termine il tempo decorre, inibendo l'azione, a prescindere dalla circostanza che il richiedente fosse consapevole della sua possibile non paternità. Tuttavia, ciò non contrasta con la giurisprudenza della Corte EDU, i cui giudizi hanno avuto ad oggetto fattispecie normative che si riferiscono a termini (semestrali o annuali) decisamente più brevi rispetto a quello previsto dalla norma censurata. Un così lungo decorso del tempo (cinque anni dal riconoscimento) radica il legame familiare e sposta il peso assiologico, nel bilanciamento attuato dalla norma, sul consolidamento dello *status filiationis*, in una maniera tale da giustificare che la prevalenza di tale interesse sia risolta in via automatica dalla fattispecie normativa. Nessuna censura di non proporzionalità può, dunque, muoversi alla scelta operata dal legislatore che, nella sua discrezionalità, ha ritenuto di sacrificare l'interesse dell'autore del riconoscimento, a far valere in via giudiziale l'identità biologica, a beneficio dell'interesse allo *status filiationis* consolidatosi dopo cinque anni dal suo sorgere. Da ultimo, deve, peraltro, rilevarsi che l'interesse a far valere la verità biologica non risulta in assoluto estromesso dal giudizio, in quanto esso può essere fatto valere dallo stesso figlio, per il quale l'azione di impugnazione del riconoscimento risulta imprescrittibile. [S. 133/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione sui diritti del fanciullo – del combinato disposto degli artt. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, 64, comma 1, lett. g), della legge n. 218 del 1995 e 18 del d.P.R. n. 396 del 2000 che, secondo l'interpretazione del diritto vivente, precludono, per contrasto con l'ordine pubblico, il riconoscimento dell'efficacia nell'ordinamento italiano del provvedimento giurisdizionale straniero di accertamento del rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante il ricorso alla c.d. maternità surrogata e il genitore c.d. “d'intenzione”. L'interesse del minore deve essere bilanciato, alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo legittimo perseguito dall'ordinamento di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionato dal legislatore. Al riguardo, il punto di equilibrio raggiunto dalla Corte EDU è corrispondente all'insieme degli evocati principi della Costituzione italiana, i quali per un verso non ostano alla non trascrivibilità del provvedimento giudiziario straniero di riconoscimento della doppia genitorialità ai componenti della coppia (eterosessuale od omosessuale) che abbia fatto ricorso all'estero alla maternità surrogata; per l'altro, impongono che, in tali casi, sia comunque assicurata tutela all'interesse del minore al

riconoscimento giuridico del legame con coloro che esercitano di fatto la responsabilità genitoriale. Il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata non può che spettare, in prima battuta, al legislatore. A tal fine, quest'ultimo – quale titolare di un significativo margine di manovra, a fronte di un ventaglio di opzioni possibili, tutte compatibili con la Costituzione e tutte impicanti interventi su materie di grande complessità sistematica – deve farsi carico di una disciplina che assicuri una piena tutela degli interessi del minore, in modo più aderente alle peculiarità della situazione, che sono assai diverse da quelle dell'adozione in casi particolari (c.d. “non legittimante”), prevista dall'art. 44, comma 1, lett. d), della legge n. 184 del 1983. (*Precedenti citati: sentenze n. 102 del 2020, n. 221 del 2019, n. 272 del 2017, n. 76 del 2017, n. 17 del 2017, n. 239 del 2014, n. 85 del 2013, n. 494 del 2002, n. 347 del 1998 e n. 11 del 1981*). [S. 33/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte d'appello di Torino, sez. per la famiglia, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., dell'art. 263 cod. civ., nella parte in cui non esclude la legittimazione ad impugnare il riconoscimento del figlio da parte di chi lo abbia effettuato nella consapevolezza della sua non veridicità (c.d. riconoscimento per compiacenza). Non sussiste disparità di trattamento con l'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004 – che preclude tale impugnazione a chi, coniuge o convivente, abbia prestato consenso alla procreazione medicalmente assistita (PMA) di tipo eterologo – perché in tal caso il divieto è riferito a situazioni eccezionali, inidonee a essere *tertium comparationis* ai fini della valutazione della ragionevolezza estrinseca della disposizione censurata (non essendo equiparabili né la volontà di generare con materiale biologico altrui e quella di riconoscere un figlio altrui, né la condizione giuridica della persona nata attraverso PMA eterologa da quella oggetto del falso riconoscimento). Né la disposizione in esame è irragionevole intrinsecamente, poiché la necessità di una valutazione comparativa dell'interesse del figlio è in essa immanente. In tal caso, infatti, il bilanciamento tra il concreto interesse del soggetto riconosciuto e il favore per la verità del rapporto di filiazione non può costituire il risultato di una valutazione astratta e predeterminata e non può implicare *ex se* il sacrificio dell'uno in nome dell'altro, imponendo al giudice di tenere conto di tutte le variabili del caso concreto, tra cui il diritto all'identità personale, correlato non solo alla verità biologica, ma anche ai legami affettivi e personali interni alla famiglia, al consolidamento della condizione identitaria acquisita per effetto del falso riconoscimento e all'idoneità dell'autore del riconoscimento allo svolgimento del ruolo di genitore. (*Precedenti citati: sentenze n. 272 del 2017, n. 162 del 2014, n. 494 del 2002 e n. 170 del 1999; ordinanza n. 7 del 2012*). [S. 127/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

È dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Pisa in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 3 e 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo – della «norma che si desume» dagli artt. 250 e 449 cod. civ.; 29, comma 2, e 44, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000; 5 e 8 della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non consente di formare in Italia un atto di nascita in cui vengano riconosciute come genitori di un cittadino di nazionalità straniera due persone dello stesso sesso, quando la filiazione sia stabilita sulla base della legge

applicabile in base all'art. 33 della legge n. 218 del 1995. Il rimettente non chiarisce se la "norma desunta", della quale auspica la caducazione, sia: (a) la stessa norma interna sulla eterogenitorialità, di cui egli presupponga la necessaria applicabilità in sede di formazione (ma non anche, peraltro, di trascrizione) dell'atto di nascita di un minore cittadino straniero; ovvero (b) una norma sulla "azione amministrativa", regolatrice dell'attività dell'ufficiale di stato civile, che gli impedirebbe di formare l'atto di nascita di un minore straniero in cui si riconosca al medesimo uno status previsto dalla sua legge nazionale, ma non da quella italiana. Né il giudice *a quo* prende in esame le disposizioni, maggiormente attinenti al tema dell'incidente di costituzionalità, con le quali il legislatore ha individuato le norme di applicazione necessaria nella specifica materia della filiazione (artt. 33, comma 4, e 36-*bis* della legge n. 218 del 1995). [S. 237/19. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ. (nel testo, applicabile *ratione temporis*, anteriore alle modifiche apportate dall'art. 28 del d.lgs. n. 154 del 2013), censurato dalla Corte d'appello di Milano – in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU – 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. Alla stregua dell'ordinamento sia interno che internazionale, della giurisprudenza costituzionale e di quella di legittimità, va riconosciuta l'immanenza dell'interesse del minore nell'ambito delle azioni volte alla rimozione del suo *status filiationis*, dovendo quindi escludersi che in esse l'esigenza di verità della filiazione prevalga in modo automatico e impedisca di valutare l'interesse concreto del minore (incluso quello alla stabilità dello status acquisito). Anche quando, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, la procreazione sia avvenuta mediante surrogazione di maternità realizzata all'estero, non v'è ragione perché il giudice chiamato a pronunciarsi sull'impugnazione del riconoscimento del figlio – fatta salva quella proposta da quest'ultimo – non debba valutare se l'interesse a far valere la verità biologica prevalga sull'interesse del minore; se detta azione sia davvero idonea a realizzarlo; e se l'interesse alla verità abbia anche natura pubblica e imponga di tutelare l'interesse del minore nei limiti consentiti da tale verità. Il bilanciamento dell'esigenza di verità della filiazione con l'interesse del minore, non comportando la cancellazione automatica né dell'una né dell'altro, richiede un giudizio comparativo tra variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso, dovendo il giudice considerare – oltre alla durata del rapporto con il minore e alla condizione identitaria già da lui acquisita – da un lato, le modalità del concepimento e della gestazione e, d'altro lato, la possibilità, mediante l'adozione in casi particolari, di costituire con il genitore contestato un legame giuridico che garantisca al minore un'adeguata tutela. Di tale valutazione comparativa, nel silenzio della legge, fa necessariamente parte l'elevato disvalore che l'ordinamento italiano riconnette a pratiche vietate dalla legge penale, quale è la surrogazione di maternità, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2013; n. 31 del 2012; n. 322 del 2011; n. 170 del 1999; n. 112 del 1997, n. 283 del 1999, n. 216 del 1997, n. 303 del 1996, n. 148 del 1992 e n. 11 del 1981; ordinanza n. 7 del 2012*). [S. 272/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]



#### **1.4. Maternità surrogata**

La surrogazione di maternità offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane, assecondando un'inaccettabile mercificazione del corpo, spesso a scapito delle donne maggiormente vulnerabili sul piano economico e sociale. (*Precedenti: S. 33/2021 - mass. 43636; S. 272/2017 - mass. 41150*). [S. 79/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Lo sforzo di arginare la pratica della maternità surrogata – che richiede impegni anche a livello internazionale – non consente di ignorare la realtà di minori che vivono di fatto in una relazione affettiva con il partner del genitore biologico. Pertanto, l'adozione in casi particolari, lungi dal dare rilevanza al solo consenso e dall'assecondare attraverso automatismi il mero desiderio di genitorialità, dimostra una precipua vocazione a tutelare l'interesse del minore a mantenere relazioni affettive già di fatto instaurate e consolidate. Essa presuppone, infatti, un giudizio sul miglior interesse del minore e un accertamento sull'idoneità dell'adottante, fermo restando che non può una valutazione negativa sull'idoneità all'assunzione della responsabilità genitoriale fondarsi sul mero orientamento sessuale del richiedente l'adozione e del suo partner. (*Precedenti: S. 32/2021 - mass. 43583; S. 230/2020 - mass. 42553; S. 272/2017 - mass. 41151*). [S. 79/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

#### **1.5. Tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA)**

La PMA mira a favorire la vita, volendo assistere la procreazione – cioè la nuova nascita – e non la (sola) fecondazione. (*Precedente: S. 162/2014*). [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Il consenso prestato alla PMA – irrevocabile dal momento della fecondazione dell'ovulo – ha una portata diversa e ulteriore rispetto al mero “consenso informato” al trattamento medico: si è in presenza, infatti, di un atto finalisticamente orientato a fondare lo stato di figlio, che comporta una specifica assunzione di responsabilità riguardo alla filiazione. (*Precedenti: S. 230/2020; S. 127/2020*). [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

L'irrevocabilità del consenso prestato dall'uomo alla PMA è funzionale a salvaguardare l'integrità psicofisica della donna dalle ripercussioni negative che su di lei produrrebbe l'interruzione del percorso intrapreso, una volta che questo è ormai giunto alla fecondazione. [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

La norma che stabilisce l'irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell'ovulo si colloca al limite delle c.d. «scelte tragiche», caratterizzate dall'impossibilità di soddisfare tutti i confliggenti interessi coinvolti nella fattispecie. (*Precedenti: S. 14/2023 - mass. 45311; S. 84/2016 - mass. 38830; S. 118/1996*). [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Il consenso prestato alla PMA – irrevocabile dal momento della fecondazione dell'ovulo – ha una portata diversa e ulteriore rispetto al mero “consenso informato” al trattamento medico: si è in presenza, infatti, di un atto finalisticamente orientato a fondare lo stato di figlio, che comporta una specifica

assunzione di responsabilità riguardo alla filiazione. (*Precedenti*: S. 230/2020; S. 127/2020). [S. 171/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

L'irrevocabilità del consenso prestato dall'uomo alla PMA è funzionale a salvaguardare l'integrità psicofisica della donna dalle ripercussioni negative che su di lei produrrebbe l'interruzione del percorso intrapreso, una volta che questo è ormai giunto alla fecondazione. [S. 171/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

La norma che stabilisce l'irrevocabilità del consenso dopo la fecondazione dell'ovulo si colloca al limite delle cosiddette «scelte tragiche», caratterizzate dall'impossibilità di soddisfare tutti i confliggenti interessi coinvolti nella fattispecie. (*Precedenti*: S. 14/2023 - mass. 45311; S. 84/2016 - mass. 38830; S. 118/1996). [S. 171/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Va escluso che il desiderio di genitorialità, attraverso il ricorso alla procreazione medicalmente assistita lasciata alla libera autodeterminazione degli interessati, possa legittimare un presunto diritto alla genitorialità comprensivo non solo dell'*an* e del *quando*, ma anche del *quomodo*. (*Precedente*: S. 221/2019 - mass. 41563). [S. 79/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

L'art. 30 Cost. non pone una nozione di famiglia inscindibilmente correlata alla presenza di figli; la libertà e volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori non implica che possa esplicarsi senza limiti, poiché deve essere bilanciata con altri interessi costituzionalmente protetti, particolarmente quando si discuta della scelta di ricorrere a tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA), le quali, alterando le dinamiche naturalistiche del processo di generazione degli individui, aprono scenari affatto innovativi rispetto ai paradigmi della genitorialità e della famiglia storicamente radicati nella cultura sociale, attorno ai quali è evidentemente costruita la disciplina degli artt. 29, 30 e 31 Cost., suscitando inevitabilmente, con ciò, delicati interrogativi di ordine etico. (*Precedenti citati*: sentenze n. 221 del 2019 e n. 162 del 2014). [S. 230/20. Pres. MORELLI; Red. MORELLI]

#### *1.4.1. Casi concreti*

Sono dichiarate inammissibili, per omessa motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Roma, in composizione monocratica, in riferimento agli artt. 13, primo comma, e 32, secondo comma, Cost., dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non prevede la revocabilità del consenso prestato dall'uomo dopo la fecondazione dell'embrione ma prima dell'impianto, quando, in considerazione del decorso del tempo, si sia disgregato il progetto di coppia. Il rimettente non adduce alcuno argomento volto a spiegare le ragioni per cui l'impianto dell'embrione si tradurrebbe, per l'uomo, in un trattamento sanitario o in una coercizione sul suo corpo, né sviluppa argomentazioni sull'eventuale impatto di tale trattamento sulla sua salute psicofisica. Il contrasto con i detti parametri costituzionali è, pertanto, dedotto in maniera generica e assertiva. [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Roma, in composizione monocratica, in riferimento all'art. 3 Cost.,

dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non prevede la revocabilità del consenso prestato dall'uomo dopo la fecondazione dell'embrione, ma prima dell'impianto, quando, in considerazione del decorso del tempo, si sia disgregato il progetto di coppia. Il fatto che la donna possa sempre rifiutare il trasferimento in utero dell'embrione non realizza una disparità di trattamento rispetto all'uomo, in ragione dell'eterogeneità delle situazioni poste a confronto. Il trasferimento nell'utero dell'embrione, infatti, si tradurrebbe in un trattamento sanitario estremamente invasivo per la donna, solo essa restando esposta, dopo la fecondazione, all'azione medica. (*Precedente: S. 229/2015 - mass. 38599*). [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Roma, in composizione monocratica, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non prevede la revocabilità del consenso prestato dall'uomo dopo la fecondazione dell'embrione ma prima dell'impianto. Se è vero che la possibilità di una scissione temporale tra la fecondazione e l'impianto si ripercuote indubbiamente sulla libertà dell'uomo di autodeterminarsi, quando, per il decorso del tempo, sia venuta meno quell'*affectio familiaris* sulla quale si era fondato il comune progetto di genitorialità, tuttavia il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti insito nella norma censurata non è irragionevole. La centralità che il consenso assume nella PMA fa sì che l'uomo – reso edotto del possibile ricorso alla crioconservazione – sia consapevole della possibilità di diventare padre: ciò rende difficile inferire una radicale rottura della corrispondenza tra libertà e responsabilità. Inoltre, il consenso dell'uomo va oltre agli interessi inerenti alla propria sfera individuale, coinvolgendo altri interessi costituzionalmente rilevanti, attinenti alla donna e all'embrione. Ove si considerino, pertanto, la tutela della salute fisica e psichica della madre e la dignità dell'embrione crioconservato risulta non irragionevole la compressione, in ordine alla prospettiva di una paternità, della libertà di autodeterminazione dell'uomo. La norma censurata – benché introdotta in un contesto in cui la PMA avrebbe dovuto svolgersi con l'unico e contemporaneo impianto di un numero limitato di embrioni e, in linea generale, senza crioconservazione – mantiene, quindi, un non insufficiente grado di coerenza anche nel nuovo contesto ordinamentale risultante dagli interventi della Corte costituzionale. Non sfuggono, tuttavia, la complessità della fattispecie e le conseguenze che la norma censurata produce in capo all'uomo, spettando tuttavia al legislatore ricercare un ragionevole punto di equilibrio, eventualmente anche diverso, salvo il sindacato sulla verifica della sua ragionevolezza. [S. 161/23. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Il rapporto regola-eccezione relativo al divieto di crioconservazione originariamente impostato dalla legge n. 40 del 2004 a seguito del rilievo attribuito al diritto alla salute psicofisica della donna dalla Corte costituzionale, si è, nei fatti, rovesciato; si è così determinata la possibilità di una dissociazione temporale, anche significativa, tra il consenso prestato alla PMA e il trasferimento in utero. (*Precedente: S. 84/2016*). [S. 171/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Roma, in composizione monocratica, in riferimento agli artt. 2 e 3

Cost., dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non prevede la revocabilità del consenso prestato dall'uomo dopo la fecondazione dell'embrione ma prima dell'impianto. Se è vero che la possibilità di una scissione temporale tra la fecondazione e l'impianto si ripercuote indubbiamente sulla libertà dell'uomo di autodeterminarsi, quando, per il decorso del tempo, sia venuta meno quell'*affectio familiaris* sulla quale si era fondato il comune progetto di genitorialità, tuttavia il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti insito nella norma censurata non è irragionevole. La centralità che il consenso assume nella PMA fa sì che l'uomo – reso edotto del possibile ricorso alla crioconservazione – sia consapevole della possibilità di diventare padre: ciò rende difficile inferire una radicale rottura della corrispondenza tra libertà e responsabilità. Inoltre, il consenso dell'uomo va oltre agli interessi inerenti la propria sfera individuale, coinvolgendo altri interessi costituzionalmente rilevanti, attinenti alla donna e all'embrione. Ove si considerino, pertanto, la tutela della salute fisica e psichica della madre e la dignità dell'embrione crioconservato risulta non irragionevole la compressione, in ordine alla prospettiva di una paternità, della libertà di autodeterminazione dell'uomo. La norma censurata – benché introdotta in un contesto in cui la PMA avrebbe dovuto svolgersi con l'unico e contemporaneo impianto di un numero limitato di embrioni e, in linea generale, senza crioconservazione – mantiene, quindi, un non insufficiente grado di coerenza anche nel nuovo contesto ordinamentale risultante dagli interventi della Corte costituzionale. Non sfuggono, tuttavia, la complessità della fattispecie e le conseguenze che la norma censurata produce in capo all'uomo, spettando tuttavia al legislatore ricercare un ragionevole punto di equilibrio, eventualmente anche diverso, salvo il sindacato sulla verifica della sua ragionevolezza [S. 171/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Roma, in composizione monocratica, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU quanto al diritto al rispetto della propria vita privata, dell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non prevede la revocabilità del consenso prestato dall'uomo dopo la fecondazione dell'embrione ma prima dell'impianto, quando, in considerazione del decorso del tempo, si sia disgregato il progetto di coppia. Pur riguardando l'art. 8 CEDU anche le decisioni di avere o non avere un figlio, si deve escludere che la norma censurata superi il margine di apprezzamento riconosciuto allo Stato italiano, in quanto – come precisato dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo – il ricorso al trattamento di fecondazione *in vitro* dà luogo a delicate questioni etiche e concerne aree in cui manca un consenso europeo. [S. 171/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate inammissibili, perché protese a colmare un vuoto di tutela in una materia caratterizzata da ampia discrezionalità del legislatore, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Padova in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo e agli artt. 8 e 14 CEDU – degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e 250 cod. civ., che non consentono al nato nell'ambito di un progetto di procreazione medicalmente assistita (PMA) eterologa, praticata da una coppia dello stesso sesso, l'attribuzione dello *status* di figlio riconosciuto anche dalla madre intenzionale che abbia prestato il

consenso alla pratica fecondativa, ove non vi siano le condizioni per procedere all'adozione nei casi particolari e sia accertato giudizialmente l'interesse del minore. La recisione, nel caso di specie, del legame tra la madre biologica e la madre intenzionale, pur in presenza di un rapporto di filiazione effettivo tra questa e il minore, ha reso evidente un vuoto di tutela dell'ordinamento nel garantire tutela ai minori e ai loro migliori interessi, intesa, come affermato in forte sintonia dalla giurisprudenza delle due corti europee, oltre che da quella costituzionale, come necessaria permanenza dei legami affettivi e familiari, anche se non biologici, e riconoscimento giuridico degli stessi, al fine di conferire certezza nella costruzione dell'identità personale. Le questioni sollevate confermano, pertanto, l'impellenza di un intervento del legislatore in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del rapporto del minore con la "madre intenzionale", vista l'insufficienza del ricorso all'adozione in casi particolari, per come attualmente regolata. Risulta pertanto evidente che i nati a seguito di PMA eterologa praticata da due donne versano in una condizione peggiore rispetto a quella di tutti gli altri nati, solo in ragione dell'orientamento sessuale delle persone che hanno posto in essere il progetto procreativo. Essi, quando destinati a restare incardinati nel rapporto con un solo genitore, proprio perché non riconoscibili dall'altra persona che ha costruito il menzionato progetto, vedono gravemente compromessa la tutela dei loro preminenti interessi, in contrasto con il principio di eguaglianza. Ricontrato il suddetto vuoto di tutela, una pronuncia della Corte costituzionale rischierebbe di generare disarmonie nel sistema complessivamente considerato. Serve, pertanto, ancora una volta attirare su questa materia eticamente sensibile l'attenzione del legislatore, al fine di individuare un ragionevole punto di equilibrio tra i diversi beni costituzionali coinvolti, nel rispetto della dignità della persona umana. (*Precedenti citati: sentenze n. 230 del 2020, n. 127 del 2020, n. 272 del 2017, n. 162 del 2014, n. 308 del 2008, n. 394 del 2005, n. 494 del 2002 e n. 347 del 1998*). [S. 32/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e 250 cod. civ., per il rispetto dovuto alla prioritaria valutazione del legislatore circa la congruità dei mezzi adatti a raggiungere un fine costituzionalmente necessario, la Corte costituzionale non può esimersi dall'evidenziare che non sarebbe più tollerabile il protrarsi dell'inerzia legislativa, tanto è grave il vuoto di tutela del preminente interesse del minore riscontrato. Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, dovrà al più presto colmare tale vuoto, mediante una disciplina che, in maniera organica, individui le modalità più congrue di riconoscimento dei legami affettivi stabili del minore, nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, nei confronti anche della madre intenzionale. In via esemplificativa, può trattarsi di una riscrittura delle previsioni in materia di riconoscimento, ovvero dell'introduzione di una nuova tipologia di adozione. Solo un intervento del legislatore consentirebbe di ovviare alla frammentarietà e alla scarsa idoneità degli strumenti normativi ora impiegati per tutelare il "miglior interesse del minore". Esso, inoltre, eviterebbe le "disarmonie" che potrebbero prodursi per effetto di un intervento mirato solo a risolvere il problema specificamente sottoposto all'attenzione di questa Corte. Il terreno aperto all'intervento del legislatore è dunque assai vasto e le misure necessarie a colmare il vuoto di tutela dei minori sono differenziate e fra sé sinergiche. [S. 32/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Venezia in riferimento agli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 30 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24, paragrafo 3, CDFUE, agli artt. 8 e 14 CEDU e alla Convenzione sui diritti del fanciullo, degli artt. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016 e 29, comma 2, del d.P.R. n. 396 del 2000, che, nel loro combinato disposto, precludono alle coppie di donne omosessuali unite civilmente la possibilità di essere indicate, entrambe, quali genitori nell'atto di nascita formato in Italia, quantunque abbiano fatto ricorso (all'estero) alla procreazione medicalmente assistita. Sebbene la genitorialità del nato a seguito del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) sia legata anche al "consenso" prestato, e alla "responsabilità" conseguentemente assunta, da entrambi i soggetti che hanno deciso di accedere ad una tale tecnica procreativa, occorre pur sempre che quelle coinvolte nel progetto di genitorialità così condiviso siano coppie di sesso diverso, atteso che le coppie dello stesso sesso non possono accedere, in Italia, alle tecniche di PMA, come espressamente disposto dall'art. 5 della legge n. 40 del 2004. I parametri costituzionali, europei e convenzionali evocati, così come non consentono l'interpretazione adeguatrice della normativa censurata, allo stesso modo neppure, però, ne autorizzano la *reductio ad legitimitatem*, nel senso dell'auspicato riconoscimento delle donne omosessuali civilmente unite quali genitori del nato da fecondazione eterologa praticata dall'una con il consenso dell'altra, stante la scelta del legislatore di non riferire le norme relative al rapporto di filiazione alle coppie dello stesso sesso; scelta costituzionalmente legittima perché l'aspirazione della madre intenzionale ad essere genitore non assurge a livello di diritto fondamentale della persona. Se, dunque, il riconoscimento della omogenitorialità, all'interno di un rapporto tra due donne unite civilmente, non è imposto, vero è anche che i parametri evocati neppure sono chiusi a soluzioni di segno diverso, in base alle valutazioni che il legislatore potrà dare, non potendosi escludere la capacità della donna sola, della coppia omosessuale e della coppia eterosessuale in età avanzata di svolgere validamente anch'esse, all'occorrenza, le funzioni genitoriali. L'obiettivo auspicato dal rimettente, pertanto, è perseguibile per via normativa, implicando una svolta che, anche e soprattutto per i contenuti etici ed assiologici che la connotano, non è costituzionalmente imposta, ma propriamente attiene all'area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale. Anche l'altro profilo della questione, relativo a una diversa tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la madre intenzionale, è ben possibile, ma le forme per attuarla attengono, ancora una volta, al piano delle opzioni rimesse alla discrezionalità del legislatore. (Precedenti citati: sentenze n. 237 del 2019, n. 221 del 2019, n. 84 del 2016 e n. 76 del 2016). [S. 230/20. Pres. MORELLI; Red. MORELLI]

### 1.6. Minori

Il diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori è affermato da una pluralità di strumenti internazionali e dell'Unione europea. Sul piano costituzionale, tale diritto costituisce una specifica declinazione del più generale principio dell'interesse "preminente" del minore, espressione che traduce il

principio radicato tanto nell'art. 30, quanto nell'art. 31 Cost., secondo cui in tutte le decisioni relative ai minori di competenza delle pubbliche autorità, compresi i tribunali, deve essere riconosciuto rilievo primario alla salvaguardia dei "migliori interessi" (o dell'"interesse superiore") del minore. Tuttavia, se il principio impone una considerazione particolarmente attenta degli interessi del minore in ogni decisione – giudiziaria, amministrativa e legislativa – che lo riguarda, non ne assicura l'automatica prevalenza su ogni altro interesse, individuale o collettivo. In particolare, a proposito della relazione tra genitori condannati a pena detentiva e figli minori, l'interesse del minore non forma oggetto di una protezione assoluta, insuscettibile di bilanciamento con contrapposte esigenze, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa sociale, sottese alla necessaria esecuzione della pena. Peraltro, la speciale importanza, dal punto di vista costituzionale, degli interessi del minore esige che i pur rilevanti interessi sottesi all'esecuzione della pena debbano, di regola, cedere di fronte all'esigenza di assicurare che i minori in tenera età possano godere di una relazione diretta almeno con uno dei due genitori. (*Precedenti*: S. 183/2023 - mass. 45798; S.105/2023 - mass. 45660; S. 102/2020 - mass. 43097; S. 187/2019 - mass. 41429; S. 76/2017 - mass. 39544; S. 17/2017 - mass. 39537; S. 215/1990). [S. 219/23. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

La speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione, trova riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento costituzionale interno che demanda alla Repubblica di proteggere l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo comma, Cost.) sia nell'ordinamento internazionale che qualifica 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" (art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo e art. 24, comma 2, CDFUE). (*Precedenti*: S. 187/2019 - mass. 41429; S. 76/2017 - mass. 39544; S. 17/2017 - mass. 39537; S. 239/2014 - mass. 38138). [S. 105/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

Il processo di valorizzazione del diritto all'identità personale ha condotto all'affermazione del diritto del figlio a conoscere le proprie origini e ad accedere alla propria storia parentale, quale elemento significativo nel sistema costituzionale di tutela della persona. (*Precedenti*: S. 286/2016; S. 278/2013 - mass. 37469). [S. 183/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

La tutela dell'identità del minore – e con essa il suo interesse a preservare positive relazioni di natura affettiva – non è compatibile con modelli rigidamente astratti e con presunzioni assolute, insensibili alla complessità delle situazioni personali, che possono in concreto smentire la generalizzazione posta a base della presunzione stessa. (*Precedenti*: S. 253/2019 - mass. 41928; S. 185/2015; S. 232/2013; S. 213/2013; S. 57/2013; S. 291/2010; S. 265/2010 - mass. 34863; S. 139/2010 - mass. 34603; S. 41/1999; S. 139/1982 - mass. 9265). [S. 183/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Gli artt. 2 e 30 Cost. – unitamente agli artt. 8 CEDU e 3, 20, comma 3, e 21 della Convenzione sui diritti del fanciullo, informati alla tutela del prioritario interesse del minore e alla difesa della sua identità – mettono in luce la funzione che la tutela dell'identità del minore riveste, ai fini di un equilibrato sviluppo della sua

personalità. Tale identità, oltre a costruirsi nel presente e nel rapporto con le nuove relazioni affettive che sorgono dal vincolo adottivo, si radica anche nel passato, ciò che richiede una consapevolezza delle proprie radici e la necessità di preservare una continuità rispetto a pregresse e positive relazioni di tipo socio-affettivo. (*Precedenti*: S. 79/2022 - *mass.* 44633; S. 286/2016 - *mass.* 39316; S. 278/2013). [S. 105/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

L'interesse del minore non forma oggetto di una protezione assoluta, insuscettibile di bilanciamento con contrapposte esigenze, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa sociale, sottese alla necessaria esecuzione della pena. (*Precedenti*: S. 174/2018 - *mass.* 40169; S. 30/2022 - *mass.* 44649). [S. 105/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

La speciale rilevanza dell'interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione, trova riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento costituzionale interno che demanda alla Repubblica di proteggere l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo comma, Cost.) sia nell'ordinamento internazionale che qualifica 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" (art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo e art. 24, comma 2, CDFUE). (*Precedenti*: S. 187/2019 - *mass.* 41429; S. 76/2017 - *mass.* 39544; S. 17/2017 - *mass.* 39537; S. 239/2014 - *mass.* 38138). [S. 105/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

L'interesse del minore non forma oggetto di una protezione assoluta, insuscettibile di bilanciamento con contrapposte esigenze, pure di rilievo costituzionale, quali quelle di difesa sociale, sottese alla necessaria esecuzione della pena. (*Precedenti*: S. 174/2018 - *mass.* 40169; S. 30/2022 - *mass.* 44649). [S. 105/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

L'interesse ai legami familiari del minore merita particolare tutela. (*Precedenti*: S. 127/2020; S. 272/2017 - *mass.* 41150). [S. 177/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Il primario interesse del minore è principio riconducibile agli artt. 2, 30 e 31 Cost., e viene proclamato anche da molteplici fonti internazionali, indirettamente o direttamente vincolanti il nostro ordinamento (quali la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989; la Dichiarazione sui principi sociali e legali riguardo alla protezione e sicurezza sociale dei bambini del 1986; il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1966; la Convenzione di Strasburgo in materia di adozione del 1968); nonché da fonti europee (artt. 24, comma 2, CDFUE, e 8 e 14 CEDU), come rispettivamente interpretate dalla Corte GUE e dalla Corte EDU. (*Precedenti*: S. 102/2020 - *mass.* 43100; S. 272/2017 - *mass.* 41151; S. 76/2017 - *mass.* 39544; S. 17/2017 - *mass.* 39537; S. 205/2015 - *mass.* 38568; S. 239/2014 - *mass.* 38138; S.11/1981 - *mass.* 10022). [S. 79/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

La rete dei legami parentali incarna uno dei possibili istituti che la Repubblica è chiamata a favorire al fine di proteggere, con una proiezione orizzontale



dell'obiettivo costituzionale, l'interesse del minore. [S. 79/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

La competenza del Tribunale per i minorenni e la speciale disciplina del processo minorile sono dirette alla tutela del minore, direttamente riconducibili al dettato dell'art. 31 Cost. (*Precedente: S. 17/1981*). [S. 2/22. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

Il principio secondo cui in tutte le decisioni relative ai minori di competenza delle pubbliche autorità, compresi i tribunali, deve essere riconosciuto rilievo primario alla salvaguardia dei “migliori interessi” o dell’”interesse superiore” del minore, nasce nell’ambito del diritto internazionale dei diritti umani a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo, e di qui confluito nella Convenzione sui diritti del fanciullo e nella CDFUE, per essere assunto dalla Corte EDU quale contenuto implicito del diritto alla vita familiare di cui all’art. 8 CEDU. Tale principio – già declinato dalla giurisprudenza costituzionale, con riferimento all’art. 30 Cost., come necessità che nelle decisioni concernenti il minore venga sempre ricercata la soluzione ottimale “in concreto” per l’interesse del minore, quella cioè che più garantisca, soprattutto dal punto di vista morale, la miglior “cura della persona”– è stato considerato come incorporato altresì nell’art. 31 Cost., il cui contenuto appare dunque arricchito e completato dall’indicazione proveniente dal diritto internazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 187 del 2019, n. 272 del 2017, n. 76 del 2017, n. 17 del 2017, n. 239 del 2014 e n. 11 del 1981*). [S. 102/20. Pres. CARTABIA; Red. VIGANÒ]

La speciale rilevanza dell’interesse del figlio minore a mantenere un rapporto continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione e istruzione, trova riconoscimento e tutela sia nell’ordinamento costituzionale interno – che demanda alla Repubblica di proteggere l’infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo comma, Cost.) – sia nell’ordinamento internazionale, ove vengono in particolare considerazione le previsioni dell’art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo, e dell’art. 24, comma 2, della CDFUE. (*Precedenti citati: sentenze n. 76 del 2017, n. 17 del 2017 e n. 239 del 2014*). [S. 187/19. Pres. LATTANZI; Red. VIGANÒ]

La giurisprudenza costituzionale ha evidenziato in numerose occasioni la speciale rilevanza dell’interesse del figlio minore a mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, ed ha riconosciuto che tale interesse è complesso e articolato in diverse situazioni giuridiche, che trovano riconoscimento e tutela sia nell’ordinamento costituzionale interno – il quale demanda alla Repubblica di proteggere l’infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo comma, Cost.) – sia nell’ordinamento internazionale, nel quale gli artt. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo, e 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’UE 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, questo, che assume una pregnanza particolare quando si discuta dell’interesse del bambino in tenera età a godere dell’affetto e delle cure materne. (*Precedenti citati: sentenze n. 17 del 2017, n. 239 del 2014, n. 7 del 2013 e n. 31 del 2012*). [S. 76/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

L'elevato rango dell'interesse del minore a fruire in modo continuativo dell'affetto e delle cure materne, tuttavia, non lo sottrae in assoluto ad un possibile bilanciamento con interessi contrapposti, pure di rilievo costituzionale, quali sono quelli di difesa sociale, sottesi alla necessaria esecuzione della pena inflitta al genitore in seguito alla commissione di un reato. Tale bilanciamento, 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. (*Precedente citato: sentenza n. 17 del 2017*). [S. 76/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Nelle ipotesi in cui la giurisprudenza costituzionale ha consentito al giudice di derogare caso per caso a limiti o differenze di età fissati dal legislatore per l'adozione di minori, la valutazione più flessibile è condotta secondo modalità tutte interne al preminente interesse del minore, senza confliggere con altri, e opposti, interessi di rango costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 283 del 1999, n. 303 del 1996, n. 148 del 1992, n. 44 del 1990 e n. 183 del 1988*). [S. 17/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Sussiste 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. Tale interesse è complesso e articolato in diverse situazioni giuridiche, che trovano riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento costituzionale interno – il quale demanda alla Repubblica di proteggere l'infanzia, favorendo gli istituti necessari a tale scopo (art. 31, secondo comma, Cost.) – sia nell'ordinamento internazionale, nel quale gli artt. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo, e 24, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE 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”. Quest'ultimo precetto assume una pregnanza particolare quando si discute dell'interesse del bambino in tenera età a godere dell'affetto e delle cure materne. (*Precedenti citati: sentenze n. 239 del 2014, n. 7 del 2013 e n. 31 del 2012*). [S. 17/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

L'elevato rango dell'interesse del minore a fruire in modo continuativo dell'affetto e delle cure materne, tuttavia, 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. (*Precedente citato: sentenza n. 239 del 2014*). [S. 17/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

## **2. Interruzione di gravidanza**

È insindacabile, in ragione del coinvolgimento del corpo della donna, la scelta politico-legislativa di lasciarla unica responsabile della decisione di interrompere la gravidanza, senza riconoscere rilevanza alla volontà del padre del concepito; tale scelta non può considerarsi, in ogni caso, irrazionale in quanto è coerente al disegno dell'intera normativa e, in particolare, all'incidenza, se non esclusiva sicuramente prevalente, dello stato gravidico sulla salute sia fisica che psichica della donna. (*Precedente: S. 389/1988 - mass. 13674*). [S. 171/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

### 3. Nome

#### 3.1. Fondamento della tutela

Il cognome, insieme con il prenome, rappresenta il nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona: le conferisce identificabilità, nei rapporti di diritto pubblico, come di diritto privato, e incarna la rappresentazione sintetica della personalità individuale, che nel tempo si arricchisce progressivamente di significati. Il nome infatti è autonomo segno distintivo della identità personale, nonché tratto essenziale della personalità, riconosciuto come un bene oggetto di autonomo diritto dall'art. 2 Cost. e, dunque, come diritto fondamentale della persona umana. (*Precedenti: S. 131/2022 - mass. 44782; S. 286/2016 - mass. 39316; S. 268/2002 - mass. 27097; S. 297/1996 - mass. 22689*). [S. 135/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

La correlazione fra il diritto al nome (composto dal prenome e dal cognome) e la tutela dell'identità personale è tale che il cognome riflette il tratto identitario costituito dal doppio vincolo genitoriale e, pertanto, nel rispetto degli artt. 2 e 3 Cost., tale profilo deve proiettarsi sul cognome del figlio in un modo conforme al principio di eguaglianza fra i genitori. Là dove non vi sia l'accordo fra i genitori per l'attribuzione del cognome di uno di loro e operi la regola suppletiva che compone l'unitario cognome del figlio con quello del padre e con quello della madre, anche l'ordine dei cognomi, profilo non certo marginale, deve rispettare il principio di eguaglianza tra i genitori. (*Precedenti: S. 131/2022 - mass. 44782; S. 286/2016 - mass. 39316; O. 18/2021 - mass. 43561*). [S. 135/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Il diritto al nome, nel divenire autonomo segno distintivo dell'identità personale, attrae una tutela che finisce per poter prescindere dalla correlazione con lo status filiationis. Il cognome originario, intorno al quale si sia venuta a costruire l'identità della persona, va protetto anche ove sia stato assegnato dall'ufficiale di stato civile, in difetto del riconoscimento del figlio da parte dei genitori. (*Precedenti: S. 297/1996 - mass. 22689*). [S. 135/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Nella disciplina del cognome si realizza l'intreccio fra il diritto all'identità personale del figlio e l'eguaglianza tra i genitori. Il cognome, infatti, insieme con il prenome, rappresenta il nucleo dell'identità giuridica e sociale della persona: le conferisce identificabilità, nei rapporti di diritto pubblico, come di diritto privato, e incarna la rappresentazione sintetica della personalità individuale, che nel tempo si arricchisce progressivamente di significati. [S. 131/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Il nome è autonomo segno distintivo della identità personale nonché tratto essenziale della personalità, riconosciuto come un bene oggetto di autonomo diritto dall'art. 2 Cost. e, dunque, come diritto fondamentale della persona umana. (*Precedenti: S. 286/2016 - mass. 39316; S. 268/2002 - mass. 27097; S. 120/2001 - mass. 26183; S. 297/1996 - mass. 22689; S. 13/1994 - mass. 20206*). [S. 131/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Il momento attributivo del cognome di regola è legato all'acquisizione dello *status filiationis*. Ne consegue che il cognome, quale fulcro – insieme al prenome

– dell'identità giuridica e sociale, collega l'individuo alla formazione sociale che lo accoglie tramite lo *status filiationis*. Il cognome deve, pertanto, radicarsi nell'identità familiare e, al contempo, riflettere la funzione che riveste, anche in una proiezione futura, rispetto alla persona. Sono, dunque, proprio le modalità con cui il cognome testimonia l'identità familiare del figlio a dover rispecchiare e rispettare l'eguaglianza e la pari dignità dei genitori. La proiezione sul cognome del figlio del duplice legame genitoriale, infatti, è la rappresentazione dello *status filiationis*: trasla sull'identità giuridica e sociale del figlio il rapporto con i due genitori. Al contempo, è il riconoscimento più immediato e diretto del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali. (*Precedente: S. 286/2016 - mass. 39316*). [S. 131/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

L'identità familiare del figlio, che preesiste all'attribuzione del cognome, può scomporsi in tre elementi: il legame genitoriale con il padre, identificato da un cognome, rappresentativo del suo ramo familiare; il legame genitoriale con la madre, anche lei identificata da un cognome, parimenti rappresentativo del suo ramo familiare; e la scelta dei genitori di effettuare contemporaneamente il riconoscimento del figlio, accogliendolo insieme in un nucleo familiare. [S. 131/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

*Sul tema, v. anche S. 18/21, con cui la Corte ha sollevato in autorimessione le questioni, poi decise con la S. 131/22.*

È espressivo di un principio caratterizzante l'ordinamento dello stato civile che il cognome d'uso assunto dalla moglie a seguito di matrimonio non comporti alcuna variazione anagrafica del cognome originario. [S. 212/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

Il valore dell'identità della persona, nella pienezza e complessità delle sue espressioni, e la consapevolezza della valenza, pubblicistica e privatistica, del diritto al nome, quale punto di emersione dell'appartenenza del singolo a un gruppo familiare, portano ad individuare nei criteri di attribuzione del cognome del minore profili determinanti della sua identità personale, che si proietta nella sua personalità sociale, ai sensi dell'art. 2 Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 278 del 2013, n. 268 del 2002, n. 120 del 2001 e n. 297 del 1996*). [S. 286/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

### 3.1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2 e 3 Cost., l'art. 299, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente, con la sentenza di adozione, di aggiungere, anziché di anteporre, il cognome dell'adottante a quello dell'adottato maggiore d'età, se entrambi nel manifestare il consenso all'adozione si sono espressi a favore di tale effetto. La disposizione censurata dalla Corte d'appello di Salerno, sez. civile, comprime irragionevolmente il diritto inviolabile all'identità personale, che inizia progressivamente a stratificarsi e a consolidarsi a partire dal momento in cui la persona assume il proprio cognome, unitamente al prenome, quale suo segno distintivo. E se l'attribuzione all'adottato del cognome dell'adottante costituisce uno degli effetti tipici dell'adozione – vista l'esigenza di dare visibilità al legame giuridico che si viene a instaurare con l'adottante – la scelta del legislatore che preclude all'adottato di poter aggiungere, anziché anteporre, il cognome

dell'adottante al proprio, contrasta con la tutela della sua identità personale. Da un lato, infatti, l'ordine con cui il cognome dell'adottante si unisce a quello dell'adottato maggiore d'età incide sul diritto alla sua identità personale; da un altro lato, il medesimo ordine condiziona il rilievo attribuito al frammento di identità dell'adottante – il suo cognome – che viene assunto dall'adottato, onde rappresentare il nuovo vincolo giuridico. Se, dunque, l'adottato maggiore d'età ha esigenza di veder tutelato il suo diritto all'identità personale attraverso l'aggiunta, in luogo della anteposizione, del cognome dell'adottante al proprio – tenuto conto anche che tale tipo di adozione della persona maggiore d'età è sorretta da istanze di tipo solidaristico, variamente declinate – e se anche l'adottante è favorevole a tale ordine, che non incide sul suo consenso all'adozione, è irragionevole non consentire che la sentenza di adozione possa disporre il citato effetto. Risulta allora evidente come proprio la latitudine dell'istituto renda ulteriormente palese l'irragionevolezza di una regola priva di un margine di flessibilità, che rischia di frapporre irragionevoli ostacoli a talune delle funzioni che l'istituto svolge a livello sociale, oltre chiaramente a ledere la stessa identità personale. (*Precedenti: S. 79/2022 - mass. 44634; S. 245/2004 - mass. 28660; S. 120/2001 - mass. 26183; S. 345/1992 - mass. 18570; S. 557/1988 - mass. 11906*). [S. 135/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU l'art. 262, primo comma, cod. civ., nella parte in cui prevede, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio nato fuori del matrimonio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto. La selezione, fra i dati preesistenti all'attribuzione del cognome, della sola linea parentale paterna – retaggio di una concezione patriarcale della famiglia che riflette una disparità di trattamento concepita in seno alla famiglia fondata sul matrimonio – oscura unilateralmente il rapporto genitoriale con la madre, cosicché, a fronte del riconoscimento contemporaneo del figlio, il segno dell'unione fra i due genitori si traduce nell'invisibilità della donna, recando il sigillo di una disegualianza fra i genitori, che si riverbera e si imprime sull'identità del figlio, così determinando la contestuale violazione dei parametri indicati. Il carattere in sé discriminatorio della disposizione censurata dal Tribunale di Bolzano e dalla Corte costituzionale con ordinanza di autorimessione, nonché il suo riverberarsi sull'identità del figlio e la sua attitudine a rendere asimmetrici, rispetto al cognome, i rapporti fra i genitori, devono essere rimossi con una regola che sia il più semplice e automatico riflesso dei principi costituzionali coinvolti. Nel rispetto dell'imprescindibile legame fra il cognome del figlio e lo *status filiationis*, il «diverso accordo» resta circoscritto al cognome di uno dei due genitori e incarna la loro stessa volontà di essere rappresentati entrambi, nel rapporto con il figlio, dal cognome di uno di loro soltanto. L'accordo può guardare in proiezione futura alla funzione identitaria che svolge il cognome per il figlio e può tenere conto di preesistenti profili correlati allo *status filiationis*, quale il legame con fratelli o sorelle, che portano il cognome di uno solo dei due genitori. Ne consegue che, per poter attribuire al figlio il cognome di uno dei genitori, è necessario il loro accordo, in quanto implica la scelta di identificare con il cognome di uno dei genitori il duplice legame con il figlio. In mancanza di tale accordo, devono attribuirsi i cognomi

di entrambi i genitori, nell'ordine dagli stessi deciso. (*Precedenti: S. 286/2016 - mass. 39319; S. 61/2006 - mass. 30191; O. 145/2007 - mass. 31242; O. 176/1988 - mass. 10391*). [S. 131/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

*V. anche, nella medesima pronuncia, le altre dichiarazioni di illegittimità costituzionale*

Dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 262, primo comma, e 299, terzo comma, cod. civ., 27, comma 1, della legge n. 184 del 1983 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui prevedono la prevalenza del cognome paterno nell'assegnazione di quello del figlio, a corollario va' formulato un duplice invito al legislatore. In primo luogo, si rende necessario un intervento impellente, finalizzato a impedire che l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori comporti, nel succedersi delle generazioni, un meccanismo moltiplicatore che sarebbe lesivo della funzione identitaria del cognome. A fronte sia della sentenza costituzionale n. 286 del 2016, che di varie fonti normative le quali, a partire dal 2006, hanno contribuito al diffondersi di doppi cognomi, nonché della conseguente prassi amministrativa che ha allentato i requisiti sulla base dei quali è ammesso il cambio del cognome anche con l'aggiunta di un secondo cognome (di regola è quello della madre), occorre preservare la funzione del cognome, identitaria e di identificazione, a livello giuridico e sociale, nei rapporti di diritto pubblico e di diritto privato, che non è compatibile con un meccanismo moltiplicatore dei cognomi nel succedersi delle generazioni. La necessità, dunque, di garantire la funzione del cognome, e di riflesso l'interesse preminente del figlio, indica l'opportunità di una scelta, da parte del genitore – titolare del doppio cognome che reca la memoria di due rami familiari – di quello dei due che vuole sia rappresentativo del rapporto genitoriale, sempre che i genitori non optino per l'attribuzione del doppio cognome di uno di loro soltanto. In secondo luogo, spetta al legislatore valutare l'interesse del figlio a non vedersi attribuito – con il sacrificio di un profilo che attiene anch'esso alla sua identità familiare – un cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle. Ciò potrebbe ben conseguirsi riservando le scelte relative all'attribuzione del cognome al momento del riconoscimento contemporaneo del primo figlio della coppia (o al momento della sua nascita nel matrimonio o della sua adozione), onde renderle poi vincolanti rispetto ai successivi figli riconosciuti contemporaneamente dagli stessi genitori (o nati nel matrimonio o adottati dalla medesima coppia).

[S. 131/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarata costituzionalmente illegittima – per violazione degli artt. 2, 3 e 29 Cost. – la norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 cod. civ., 72, primo comma, del r.d. n. 1238 del 1939, 33 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui non consente ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno. La norma censurata dalla Corte d'appello di Genova, impedendo alla madre di attribuire al figlio, sin dalla nascita, il proprio cognome, e al figlio di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome materno, pregiudica il diritto all'identità personale del minore e, al contempo, costituisce un'irragionevole disparità di trattamento fra i coniugi, in nessun modo giustificata dalla finalità di salvaguardia dell'unità familiare. La piena ed effettiva realizzazione del diritto all'identità personale – che ha copertura costituzionale assoluta e che nel nome trova il suo primo ed immediato riscontro – e il riconoscimento del paritario rilievo di entrambe le

figure genitoriali nel processo di costruzione dell'identità personale impongono l'affermazione del diritto del figlio ad essere identificato, sin dalla nascita, attraverso l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori. La diversità di trattamento dei coniugi nell'attribuzione del cognome ai figli, in quanto espressione di una superata concezione patriarcale della famiglia e dei rapporti fra coniugi, non è compatibile né con il principio di uguaglianza, né con il principio di "eguaglianza morale e giuridica dei coniugi", poiché la perdurante mortificazione del diritto della madre a che il figlio acquisti anche il suo cognome – lungi dal garantire – contraddice, ora come allora, quella finalità di salvaguardia dell'unità familiare (art. 29, secondo comma, Cost.), individuata quale ratio giustificatrice, in generale, di eventuali deroghe alla parità dei coniugi. (*Precedenti citati: sentenza n. 61 del 2006; ordinanze n. 176 del 1988 e n. 586 del 1988*). [S. 286/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 – l'art. 262, primo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente ai genitori, di comune accordo, di trasmettere al figlio, al momento della nascita, anche il cognome materno. La disposizione contiene – con riferimento alla fattispecie del riconoscimento del figlio nato fuori del matrimonio (prima del 2013, figlio naturale) effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori – una norma identica a quella dichiarata in contrasto con la Costituzione per il figlio nato nel matrimonio. [S. 286/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 – l'art. 299, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui non consente ai coniugi, in caso di adozione compiuta da entrambi, di attribuire, di comune accordo, anche il cognome materno al momento dell'adozione. La disposizione contiene – con riferimento alla fattispecie dell'adozione di persona maggiore d'età da parte di coniugi – una norma identica a quella dichiarata in contrasto con la Costituzione per il figlio nato nel matrimonio. [S. 286/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

È dichiarata costituzionalmente illegittima – per violazione degli artt. 2, 3 e 29 Cost. – la norma desumibile dagli artt. 237, 262 e 299 cod. civ., 72, primo comma, del r.d. n. 1238 del 1939, 33 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui non consente ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno. La norma censurata dalla Corte d'appello di Genova, impedendo alla madre di attribuire al figlio, sin dalla nascita, il proprio cognome, e al figlio di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome materno, pregiudica il diritto all'identità personale del minore e, al contempo, costituisce un'irragionevole disparità di trattamento fra i coniugi, in nessun modo giustificata dalla finalità di salvaguardia dell'unità familiare. La piena ed effettiva realizzazione del diritto all'identità personale – che ha copertura costituzionale assoluta e che nel nome trova il suo primo ed immediato riscontro – e il riconoscimento del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali nel processo di costruzione dell'identità personale impongono l'affermazione del diritto del figlio ad essere identificato, sin dalla nascita, attraverso l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori. La diversità di trattamento dei coniugi nell'attribuzione del cognome ai figli, in quanto espressione di una superata concezione patriarcale della famiglia e dei rapporti

fra coniugi, non è compatibile né con il principio di uguaglianza, né con il principio di “eguaglianza morale e giuridica dei coniugi”, poiché la perdurante mortificazione del diritto della madre a che il figlio acquisti anche il suo cognome – lungi dal garantire – contraddice, ora come allora, quella finalità di salvaguardia dell’unità familiare (art. 29, secondo comma, Cost.), individuata quale ratio giustificatrice, in generale, di eventuali deroghe alla parità dei coniugi. (*Precedenti citati: sentenza n. 61 del 2006; ordinanze n. 176 del 1988 e n. 586 del 1988*). [S. 286/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

## **4. Famiglia**

### **4.1. In generale**

L’art. 31 Cost. – nello statuire che la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l’adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose – da un lato suggerisce (ma non impone) trattamenti, anche fiscali, a favore della famiglia, giustificandoli, pertanto, ove introdotti dal legislatore; dall’altro si oppone, in ogni caso, a quelli che si risolvono in una sua penalizzazione. [S. 209/22. Pres. SCIARRA; Red. ANTONINI]

Sull’art. 3 Cost. e nel coordinamento tra principio di eguaglianza e finalità di salvaguardia dell’unità familiare, di cui all’art. 29, secondo comma, Cost., si fonda il rapporto fra i genitori, uniti nel perseguire l’interesse del figlio, poiché l’unità si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità. Unità ed eguaglianza non possono coesistere se l’una nega l’altra, se l’unità opera come un limite che offre un velo di apparente legittimazione a sacrifici imposti in una direzione solo unilaterale. (*Precedenti: S. 286/2016 - mass. 39316; S. 133/1970 - mass. 5185*). [S. 131/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

L’evoluzione dell’ordinamento, muovendo dalla nozione tradizionale di famiglia, ha progressivamente riconosciuto rilievo giuridico alla genitorialità sociale, ove non coincidente con quella biologica, tenuto conto che il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa. [S. 32/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Gli interventi del legislatore in materia di famiglia risultano modulati in modo differenziato, a seconda dei casi presi in considerazione e dei singoli interessi di volta in volta perseguiti, con conseguente assenza di una nozione predeterminata e generale di famiglia. [S. 54/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

La finalità di salvaguardia dell’unità familiare, di cui all’art. 29, secondo comma, Cost., non giustifica diversità di trattamento dei coniugi, in quanto è proprio l’eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la diseguaglianza a metterla in pericolo, rafforzandosi l’unità nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità. (*Precedente citato: sentenza n. 133 del 1970*). [S. 286/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

### **4.2. Il matrimonio**

Il matrimonio, inteso quale unione tra persone di sesso diverso, è riconducibile all’art. 29 Cost.; invece, le convivenze di fatto, al pari delle unioni civili, appartengono alle formazioni sociali di cui all’art. 2 Cost., all’interno delle quali



l'individuo afferma e sviluppa la propria personalità. (*Precedenti*: S. 66/2024 - mass. 46160; S. 269/2022; S. 170/2014 - mass. 38016; S. 138/2010 - mass. 34577). [S. 148/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

#### **4.3. La convivenza *more uxorio***

La convivenza *more uxorio* costituisce un rapporto ormai entrato nell'uso ed è comunemente accettato, accanto a quello fondato sul vincolo coniugale. Questa trasformazione della coscienza e dei costumi sociali, comunque, non autorizza la perdita dei contorni caratteristici delle due figure. Benché vi sia stata una convergente evoluzione sia della normativa, sia della giurisprudenza costituzionale, comune ed europea, che ha dato piena dignità alla famiglia composta da conviventi di fatto, permangono differenze di disciplina. La diversità tra famiglia di fatto e famiglia fondata sul matrimonio, in ragione dei caratteri di stabilità, certezza, reciprocità e corrispettività dei diritti e doveri che nascono soltanto da tale vincolo, giustificano un differente trattamento normativo tra i due casi che trova il suo fondamento costituzionale nella circostanza che il rapporto coniugale riceve tutela diretta nell'art. 29 Cost. Vi sono, tuttavia, aspetti particolari, in relazione ad ipotesi particolari – come ad esempio l'esigenza di tutelare il diritto alla salute psico-fisica del disabile grave, o l'affettività intramuraria in stato di detenzione, cui vanno aggiunti anche il diritto al lavoro e alla giusta retribuzione – in cui si possono riscontrare tra convivenza *more uxorio* e rapporto coniugale caratteristiche tanto comuni da rendere necessaria una identità di disciplina, che occorre garantire attraverso il controllo di ragionevolezza imposto dall'art. 3 Cost. (*Precedenti*: S. 10/2024 - mass. 45956; S. 213/2016 - mass. 39067; S. 140/2009 - mass. 33390; S. 8/1996 - mass. 22085; S. 404/1988 - mass. 13692; S. 237/1986 - mass. 12593; O. 121/2004 - mass. 28434). [S. 148/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

#### **4.4. L'impresa familiare**

Il fondamento costituzionale dell'istituto dell'impresa familiare va ricondotto all'art. 29 Cost., ed ancora prima ai principi di solidarietà e di eguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 Cost., non meno che agli artt. 35 e 36 Cost., e, non da ultimo, all'art. 37 Cost., data la tendenziale prevalenza del lavoro femminile in ambito familiare, di cui dà conto l'espressa previsione del secondo comma dell'art. 230-*bis* cod. civ. nell'affermare l'equivalenza del lavoro della donna a quello dell'uomo. [S. 148/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

##### *4.4.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 4, 35 e 36 Cost., da valutarsi complessivamente, l'art. 230-*bis*, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui non prevede come familiare anche il «convivente di fatto» e come impresa familiare quella cui collabora anche il «convivente di fatto». La disposizione censurata dalle sezioni unite della Cassazione non offre una tutela del convivente *more uxorio* – ossia del «convivente di fatto» – quale ritraibile dalla Costituzione ex art. 2, perché la disciplina dell'impresa familiare - a differenza di quella dell'impresa coniugale ex art. 177, primo comma, lett. *d*, cod. civ. - appronta una speciale garanzia del lavoro non solo del coniuge e degli stretti congiunti dell'imprenditore, ma anche di tutti i parenti fino al terzo grado e gli affini fino al secondo grado secondo l'elencazione contenuta nel terzo comma della disposizione, alla quale deve ritenersi che si siano aggiunti, nel 2016, i soggetti legati da unioni civili. Poiché però anche il convivente *more*

*uxorio* versa nella stessa situazione in cui l'*affectio maritalis* fa sbiadire l'assoggettamento al potere direttivo dell'imprenditore, e la prestazione lavorativa rischia di essere inesorabilmente attratta nell'orbita del lavoro gratuito, si pone l'esigenza che le convivenze abbiano di fatto la stessa tutela del diritto fondamentale al lavoro e alla giusta retribuzione, stante anche la contraddittorietà logica della esclusione del convivente dalla previsione di una norma posta a tutela del diritto al lavoro che va riconosciuto quale strumento di realizzazione della dignità di ogni persona, sia come singolo che quale componente della comunità, a partire da quella familiare. Ai conviventi di fatto, intendendosi come tali due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, vanno dunque riconosciute le stesse prerogative patrimoniali e partecipative del coniuge e della persona unita civilmente all'imprenditore.

#### **4.5. Assegno di natalità (c.d. bonus bebè) e assegno di maternità (casistica)**

L'assegno di natalità e l'assegno di maternità – i quali sovengono a una peculiare situazione di bisogno, che si riconnette alla nascita di un bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva – assicurano un nucleo di garanzie e non possono essere equiparati alle provvidenze aggiuntive che occasionalmente, e con diversi presupposti, sono state attribuite dalla legislazione regionale. Entrambe le misure assolvono una finalità preminente di tutela del minore, che si affianca alla tutela della madre, in armonia con il disegno costituzionale che colloca in un orizzonte comune di speciale adeguata protezione, sia la madre, sia il bambino. (*Precedenti: S. 205/2015 e S. 141/2014*). [S. 54/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

#### **4.6. L'adozione**

L'adozione di persone maggiori di età non persegue più, e soltanto, la funzione tradizionale di trasmissione del cognome e del patrimonio, con conseguenze destinate a riverberarsi sul mero piano di disciplina relativa agli alimenti e alle successioni, ma è divenuto uno strumento duttile e sensibile alle sollecitazioni della società, in cui assumono crescente rilevanza i profili personalistici, accanto a quelli patrimoniali. L'istituto formalizza così legami affettivo-solidaristici che, consolidatisi nel tempo e preesistenti al riconoscimento giuridico, sono rappresentativi dell'identità dell'individuo. Il perimetro di riferimento è innanzitutto segnato dal fenomeno delle c.d. famiglie ricomposte – in cui alle preesistenti relazioni di parentela si aggiungono nuovi legami, che trovano fondamento e consistenza in quella misura di affetti e solidarietà che è propria della comunità familiare – per poi spingersi ad assecondare altre istanze, in cui l'esigenza solidaristica resta variamente declinata. (*Precedenti: S. 135/2023 - mass. 45621; S. 79/2022 - mass. 44634; S. 245/2004 - mass. 28660; S. 252/1996 - mass. 22627; S. 345/1992 - mass. 18570; S. 557/1988 - mass. 11906*). [S. 5/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Anche nel caso di adozione “piena”, il giudice può accertare che la prosecuzione di significative, positive e consolidate relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine realizzi il migliore interesse del minore e che, per converso, la loro interruzione possa cagionargli un pregiudizio: ove, infatti, sussistano radici affettive profonde con familiari che non possono sopperire allo stato di abbandono risulta preminente l'interesse dell'adottato a non subire

l'ulteriore trauma di una loro rottura e a veder preservata una linea di continuità con il mondo degli affetti, che appartiene alla sua memoria e che costituisce un importante tassello della sua identità. [S. 183/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

L'adozione in casi particolari di cui all'art. 44 della legge n. 184 del 1983 – visto il combinarsi delle due finalità sottese all'istituto: quella volta a tutelare l'interesse del minore a preservare rapporti già instaurati e quella diretta a risolvere situazioni di giuridica impossibilità ad accedere all'adozione piena – si fonda sull'accertamento giudiziale che essa realizzi il preminente interesse del minore; essa consente un'adozione aperta o mite, perché offre al minore la possibilità di rimanere nell'ambito della nuova famiglia che l'ha accolto, formalizzando il rapporto affettivo instauratosi con determinati soggetti che si stanno effettivamente occupando di lui, senza recidere i legami con la famiglia d'origine, e pertanto senza forzare il ricorso all'adozione piena. (*Precedenti*: S. 33/2021 - mass. 43636; S. 32/2021 - mass. 43583; n. 221/2019 - mass. 41563; n. 272/2017 - mass. 41151; S. 383/1999 - mass. 24916; n. 183/1994 - mass. 20695). [S. 79/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Se è vero che lo *status* è appartenenza a una comunità, l'adozione di un minore non può prescindere dal suo inserimento in un contesto familiare. Nel decidere sull'adozione in casi particolari, il giudice deve verificare non soltanto l'idoneità affettiva e la capacità di educare e istruire il minore dell'adottante, ma anche valutare l'ambiente familiare degli adottanti. [S. 79/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

*Per i casi concreti v. Volume 7, Capitolo 1, par. 2.3.*

## **5. Unioni civili**

### **5.1. In generale**

L'unione civile costituisce una formazione sociale in cui i singoli individui svolgono la propria personalità, connotata da una natura solidaristica non dissimile da quella propria del matrimonio, in quanto comunione spirituale e materiale di vita, ed esplicazione di un diritto fondamentale della persona, quello di vivere liberamente una condizione di coppia, con i connessi diritti e doveri. [S. 66/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Nella nozione di formazione sociale, tutelata dall'art. 2 Cost., è da annoverare anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone – nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge – il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri. (*Precedente*: S. 138/2010 - mass. 34576). [S. 66/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Il parametro di cui all'art. 2 Cost. può essere utilizzato per dare riconoscimento giuridico a relazioni affettive che, già connotate da una dimensione sociale, ricevono tutela in quanto strumento di formazione e sviluppo della personalità dell'individuo. Tali affermazioni di principio rivelano nuove letture dei più tradizionali istituti del diritto civile di cui rimarcano la capacità di comprendere nuove funzionalità. (*Precedenti*: S. 5/2024 - mass. 45935; S. 183/2023 - mass. 45798; S. 135/2023 - mass. 45621; S. 131/2022 - mass. 44782; S. 79/2022 -

*mass. 44634; S. 286/2016 - mass. 39316*). [S. 66/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Il matrimonio e l'unione civile trovano differente copertura costituzionale, essendo il primo, inteso quale unione tra persone di sesso diverso, riconducibile all'art. 29 Cost. e la seconda alle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., all'interno delle quali l'individuo afferma e sviluppa la propria personalità. (*Precedenti: S. 269/2022; S. 170/2014 - mass. 38016; S. 138/2010 - mass. 34577*). [S. 66/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Il matrimonio e l'unione civile rappresentano fenomeni distinti, caratterizzati da differenti panorami normativi; il rapporto coniugale si configura, quindi, come un vincolo diverso da quello che ha fonte nell'unione civile e non può, pertanto, essere ad esso assimilato perché se ne possa dedurre l'impellenza costituzionale di una parità di trattamento. [S. 66/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

## **5.2. Uso del cognome**

La natura paritaria e flessibile della disciplina del cognome comune da utilizzare durante l'unione civile e la facoltà di stabilirne la collocazione accanto a quello originario – anche in mancanza di modifiche della scheda anagrafica – costituiscono garanzia adeguata dell'identità della coppia unita civilmente e della sua visibilità nella sfera delle relazioni sociali in cui essa si trova ad esistere. [S. 212/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

### *5.2.1. Casi concreti*

Sono dichiarate inammissibili, per carente argomentazione, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Ravenna in riferimento all'art. 22 Cost. – degli artt. 3, lett. c), n. 2), e 8 del d.lgs. n. 5 del 2017, che rispettivamente intestano le schede anagrafiche al cognome posseduto prima dell'unione civile, e dispongono l'annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata. Il rimettente, osservato che il nome costituisce elemento distintivo della personalità, omette qualsiasi argomentazione a sostegno del denunciato contrasto tra le disposizioni censurate e il parametro evocato, il quale esclude la privazione del nome per motivi politici. Inoltre, nessun argomento è svolto circa la natura politica della lamentata privazione. [S. 212/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Ravenna in riferimento agli artt. 2, 3, 11, 76 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 1 e 7 CDFUE – dell'art. 3, lett. c), n. 2), del d.lgs. n. 5 del 2017, che inserisce, nell'art. 20 del d.P.R. n. 223 del 1989, il comma 3-*bis*, prevedendo che per le parti dell'unione civile le schede devono essere intestate al cognome posseduto prima dell'unione civile. L'art. 1, comma 10, della legge delega n. 76 del 2016, laddove espressamente delimita la durata del cognome comune, eventualmente adottato, a quella dell'unione civile, determina che dallo scioglimento dell'unione civile, anche in caso di morte di una delle parti, discende la perdita automatica del cognome comune. Non discende invece né dalle norme costituzionali, né da quelle interposte richiamate, che il diritto al nome, quale elemento costitutivo dell'identità personale, debba concretizzarsi nel cognome comune, anche perché la ipotizzata valenza anagrafica del cognome comune sarebbe suscettibile di

produrre effetti pregiudizievoli sulla sfera personale e giuridica dei figli di quella delle parti che avesse assunto tale cognome in sostituzione del proprio, in quanto, a seguito dello scioglimento dell'unione civile, i figli minori rimarrebbero privi di uno degli elementi che identificava il relativo nucleo familiare. [S. 212/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Ravenna, in riferimento agli artt. 2, 3, 11, 76 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU e agli artt. 1 e 7 CDFUE – dell'art. 8 del d.lgs. n. 5 del 2017, che detta una disciplina transitoria per le unioni civili costituite nell'intervallo temporale tra il d.P.C.m. n. 144 del 2016 e il medesimo decreto legislativo, nelle quali sia stata esercitata l'opzione per il cognome comune e altresì effettuata la variazione anagrafica – successivamente esclusa dall'art. 3, lett. c), n. 2), del decreto – prevedendo l'applicazione della procedura di correzione dell'art. 98 del d.P.R. n. 396 del 2000, con conseguente annullamento dell'annotazione relativa alla scelta del cognome effettuata. Il legislatore delegato ha previsto la caducazione delle annotazioni effettuate medio tempore, in applicazione di una fonte normativa, provvisoria e di carattere secondario – quale il d.P.C.m. indicato – non coerente con i principi della legge delega. Né è violato l'asserito diritto ad una nuova identità personale, perché la dichiarata transitorietà del d.P.C.m. n. 144 e la relativa brevità del suo orizzonte temporale escludono che le novità da esso introdotte abbiano determinato un ragionevole affidamento in ordine all'emersione e al consolidamento di un nuovo tratto identificativo della persona; non è infine fondata la censura di irragionevolezza, in quanto il modello procedimentale prescelto dal legislatore delegato garantisce il contraddittorio, consentendo, sia pure in una fase differita, di contestare l'annullamento delle annotazioni anagrafiche suddette. (*Precedente citato: sentenza n. 13 del 1994*). [S. 212/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

### 5.3. Coppie omosessuali

Non è configurabile un divieto costituzionale, per le coppie omosessuali, di accogliere figli, pur spettando alla discrezionalità del legislatore la relativa disciplina; né esistono certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine al fatto che l'inserimento del figlio in una famiglia formata da una coppia omosessuale abbia ripercussioni negative sul piano educativo e dello sviluppo della personalità del minore. (*Precedente citato: sentenza n. 221 del 2019*). [S. 32/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Lucca, in composizione collegiale, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, del combinato disposto degli artt. 1, comma 26, della legge n. 76 del 2016, 31, commi 3 e 4-bis, del d.lgs. n. 150 del 2011, e 70-octies, comma 5, del d.P.R. n. 396 del 2000, il quale, trattato dal rimettente come una sorta di statuto unico, non attribuisce alla coppia omoaffettiva - che, unita civilmente, abbia conosciuto la rettifica anagrafica del sesso di uno dei suoi componenti - il diritto, nell'acquisita eterosessualità, di transitare verso il matrimonio, senza interruzione del pregresso vincolo, così conservando diritti ed obblighi in precedenza maturati. Da un lato il rimettente non ha effettuato alcuna indagine sulla sussistenza delle condizioni richieste perché l'attore potesse essere autorizzato ad acquisire una nuova identità di genere, avendo del

tutto obliterato l'esame della domanda dell'attore, senza farsi carico della esigenza di svolgere un approfondimento in ordine alla effettiva necessità di un siffatto trattamento, quindi procedendo alla illustrazione dei propri dubbi di illegittimità costituzionale in via del tutto ipotetica; dall'altro, non risulta alcuna manifestazione della volontà del partner dell'attore nel giudizio principale di convertire l'unione civile in matrimonio, quando invece sarebbe stata necessaria la dichiarazione congiunta dei contraenti dell'unione civile in tal senso. Né l'acquisizione di tale manifestazione di volontà, infine, sarebbe stata ostacolata dalla mancata previsione della partecipazione al giudizio del partner dell'attore, perché questi avrebbe potuto esservi convenuto, su iniziativa dell'attore o iussu iudicis, secondo le regole generali del processo civile. (*Precedenti*: S. 170/2014 - mass. 38016; S. 138/2010 - mass. 34577). [S. 269/22. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

## 6. Cittadinanza

### 6.1. In generale: l'acquisizione della cittadinanza

Il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, imposto al cittadino dall'art. 54, primo comma, Cost., trova concreta espressione, per lo straniero, nel giuramento prescritto dall'art. 10 della legge n. 91 del 1992 per la trascrizione del decreto di concessione della cittadinanza italiana, la cui prestazione costituisce manifestazione solenne di adesione ai valori repubblicani. Detto giuramento è quindi atto personale, che attiene direttamente al diritto costituzionale in ragione dei valori incorporati nella sua prestazione, e come tale non può essere reso da un rappresentante legale in sostituzione dell'interessato, secondo le norme del codice civile. [S. 258/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### 6.1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 5 della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento di cui al successivo art. 7, comma 1. La disposizione censurata dal Tribunale di Trieste, sez. civile, non è ragionevole laddove nega il riconoscimento della cittadinanza a chi ha presentato, nella qualità di coniuge, la relativa istanza, già supportata dai presupposti costitutivi del diritto, per effetto di un evento naturale, la morte dell'altro coniuge, sottratto al suo dominio, del tutto estraneo alla sua condotta e che spezza fisiologicamente il legame giuridico; tant'è che l'ordinamento riconosce la più ampia protezione al coniuge superstite, in ambito non solo successorio, ma anche previdenziale e assistenziale. La morte, infatti, pur se scioglie il vincolo matrimoniale, non fa venir meno la pienezza delle tutele, privatistiche e pubblicistiche, fondate sull'aver fatto parte di una comunità familiare, basata sulla solidarietà coniugale, e dunque non può inibire la spettanza di un diritto sostenuto dai relativi presupposti costitutivi. E ciò è tanto più irragionevole in quanto potrebbe sussistere finanche un nucleo familiare attuale costituito dal coniuge, rimasto vedovo, con gli eventuali figli nati o adottati dai coniugi. Né potrebbe ritenersi ragionevole una possibile volontà legislativa di prevenire usi strumentali del matrimonio, poiché nella disciplina relativa alla cittadinanza manca una disposizione specifica inerente ai matrimoni fittizi, ossia ai matrimoni contratti in frode alla legge, come previsto invece dalla disciplina sul ricongiungimento

familiare. In altri termini, la norma è costituzionalmente illegittima in quanto riferisce al momento dell'adozione del decreto, di cui al successivo art. 7, comma 1, anziché al momento della presentazione dell'istanza, l'accertamento del mancato scioglimento del matrimonio per morte del coniuge. [S. 195/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 2 e 3, primo e secondo comma, Cost. – l'art. 10 della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui non prevede che [ai fini della trascrizione del decreto di concessione della cittadinanza italiana] sia esonerata dal giuramento [di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi] la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità. La norma censurata dal giudice tutelare del Tribunale di Modena viola i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, incorporati nel giuramento stesso, che impegnano la Repubblica a favorire l'inserimento del disabile nella società, poiché tale inserimento, ove siano soddisfatte le altre condizioni previste dalla legge che regola l'acquisizione della cittadinanza, è evidentemente impedito dall'imposizione normativa del giuramento alla persona che, in ragione di patologie psichiche di particolare gravità, sia incapace di prestarlo. La necessità del giuramento e la mancata acquisizione della cittadinanza dovuta alla sua assenza possono determinare una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale, nonché un'ulteriore e possibile forma di emarginazione, anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza. L'esonero dal giuramento deve operare a prescindere dal "tipo" di incapacità giuridicamente rilevante, giacché ciò che rileva è l'impossibilità materiale di compiere l'atto in ragione di una grave patologia, e non la precipua condizione giuridica in cui versa il disabile, fermo restando il potere del procuratore della Repubblica di impugnare gli atti, le omissioni e i rifiuti dell'ufficiale di stato civile, in caso di distorta applicazione della disciplina sull'esonero dal giuramento. [S. 258/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

## **6.2. Lo straniero: lo status di rifugiato**

Lo *status* di rifugiato, di carattere permanente, riguarda il soggetto individualmente perseguitato anzitutto per ragioni politiche, nonché ulteriori figure individuate nella prassi, quali, ad esempio, gli omosessuali a rischio di incriminazione perché nei loro Paesi i rapporti omosessuali, anche in forma privata e tra adulti consenzienti, sono reato; le giovani donne a rischio di mutilazioni genitali femminili; i fedeli di pratiche religiose proibite. [S. 13/22. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria sono accordati in osservanza di obblighi europei e internazionali, mentre ulteriori forme di protezione sono rimesse alla discrezionalità dei singoli Stati, per rispondere a esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura. [S. 13/22. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

La disciplina del ricorso per cassazione nella materia della protezione internazionale è unica, nel contesto della trasposizione della direttiva 2013/32/UE, e rappresenta una tutela giurisdizionale ulteriore rispetto a quella

assicurata a livello europeo. Essa può porsi a raffronto con il procedimento volto al riconoscimento della protezione umanitaria (ora speciale) riconducibile, al pari della protezione internazionale, alla garanzia costituzionale del diritto d'asilo di cui all'art. 10, terzo comma, Cost. (*Precedente: S. 194/2019 - mass. 42906*). [S. 13/22. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria, specificazione della medesima voce «protezione internazionale», sono accordati in osservanza di obblighi europei e internazionali: il primo per proteggere la persona da atti di persecuzione; la seconda per evitare che questa possa subire un grave danno. Viceversa, la protezione umanitaria è rimessa in larga misura alla discrezionalità dei singoli Stati, per rispondere a esigenze umanitarie, caritatevoli o di altra natura. [S. 194/19. Pres. LATTANZI; Redd. CARTABIA-de PRETIS-ZANON-BARBERA]

In senso identico, O. 52/19.

### **6.3. Segue: ingresso e permanenza nel territorio dello Stato**

La scelta di subordinare la regolarizzazione del rapporto di lavoro al fatto che la permanenza nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno degli interessi coinvolti dalla disciplina dell'immigrazione deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli stessi, soprattutto quando sia suscettibile di incidere sul godimento dei diritti fondamentali dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario, posto che la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati o peggiorativi. (*Precedenti: S. 172/2012 - mass. 36465; S. 245/2011 - mass. 35813; S. 299/2010; S. 249/2010 - mass. 34820*). [S. 43/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Se, per un verso, al legislatore va riconosciuta un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno di uno straniero nel territorio nazionale, in considerazione della pluralità degli interessi che tale regolazione riguarda – potendo anche prevedere casi in cui, di fronte alla commissione di reati di una certa gravità, ritenuti particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico, l'amministrazione sia tenuta a revocare o negare il permesso di soggiorno automaticamente e senza ulteriori considerazioni –, per altro verso tale discrezionalità non è assoluta, dovendo rispecchiare un ragionevole e proporzionato bilanciamento di tutti i diritti e gli interessi coinvolti, soprattutto quando la disciplina dell'immigrazione sia suscettibile di incidere sui diritti fondamentali, che la Costituzione protegge egualmente nei confronti del cittadino e del non cittadino. (*Precedenti: S. 277/2014 - mass. 38202; S. 202/2013 - mass. 37241; S. 172/2012 - mass. 36465; S. 245/2011 - mass. 35813; S. 148/2008 - mass. 32426; S. 206/2006 - mass. 30421; S. 62/1994 - mass. 20455*). [S. 88/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Nel giudizio di legittimità costituzionale di norme che limitano, nei confronti degli stranieri, il godimento di diritti fondamentali della persona, non può ammettersi una differenziazione tra la situazione di coloro che godono dello status di soggiornanti di lungo periodo rispetto a quella di coloro che, comunque, sono legalmente residenti sul territorio nazionale, sia pure in forza dell'ordinario



permesso di soggiorno. (Precedente: S. 54/2022 - mass. 44743). [S. 88/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

### 6.3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, il combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui ricomprende, tra le ipotesi di condanna automaticamente ostative al rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro, anche quelle, pur non definitive, per il reato del c.d. "piccolo spaccio" di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, e quelle definitive per il reato di commercio di prodotti con segni falsi di cui all'art. 474, secondo comma, cod. pen., senza prevedere che l'autorità competente verifichi in concreto la pericolosità sociale del richiedente. Il combinato disposto censurato dal Consiglio di Stato, sez. terza, fa discendere dalle condanne previste per i reati indicati la conseguenza automatica del diniego di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno, ovvero della sua revoca; tale automatismo, introdotto per i reati indicati con la legge n. 189 del 2002, è manifestamente irragionevole, considerando che, per il primo di essi, è escluso l'arresto obbligatorio in flagranza e che, per il secondo, la forbice edittale non è nemmeno tale da comportare la misura dell'arresto facoltativo in flagranza. Risulta inoltre contrario al principio di proporzionalità, letto anche alla luce dell'art. 8 CEDU, escludere la possibilità che l'amministrazione valuti la situazione concreta, in relazione al percorso di inserimento nella società; tanto più ove in riferimento alla sola ipotesi di rinnovo, e non di rilascio, del permesso di soggiorno: ciò che lascia intravedere un possibile processo di integrazione dello straniero, processo che sarebbe irreversibilmente compromesso ove non si consentisse la prosecuzione del percorso lavorativo intrapreso. Né l'interesse dello Stato alla sicurezza e all'ordine pubblico subisce alcun pregiudizio dalla sola circostanza che l'autorità amministrativa operi, in presenza di una condanna per il reato di cui si tratta, un apprezzamento concreto della situazione personale dell'interessato, a sua volta soggetto all'eventuale sindacato di legittimità operato dal giudice). [S. 88/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, come introdotto dall'art. 13, comma 1, lett. a), n. 2), del d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, per cui il permesso di soggiorno non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica. La norma censurata dai Tribunali di Milano, sez. prima, Ancona, sez. prima e Salerno, sez. civ. feriale, è intrinsecamente irrazionale, in ragione della sua incoerenza rispetto alle finalità perseguite dall'indicato decreto-legge. Volendo liberare le amministrazioni comunali, sul cui territorio sono situati i centri di accoglienza degli stranieri richiedenti asilo, dall'onere di far fronte agli adempimenti in materia di iscrizione anagrafica degli stessi, la norma censurata infatti contraddice la *ratio* complessiva del decreto-legge che la contiene, perché, anziché aumentare il livello di sicurezza pubblica, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio, anche a fini sanitari, dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti nel territorio italiano, senza che questa esclusione possa ragionevolmente giustificarsi alla luce degli obblighi di registrazione della popolazione residente. Né vale l'argomento della precarietà

della permanenza legale sul territorio dei richiedenti asilo, poiché non solo il permesso di soggiorno ha durata di sei mesi ed è rinnovabile, ma anche perché, nella stragrande maggioranza dei casi, il periodo complessivo di permanenza dei richiedenti asilo risulta essere di almeno un anno e mezzo, soprattutto a causa dei tempi di decisione sulle domande. Ugualmente meritevoli di accoglimento, infine, sono le censure prospettate per l'irragionevole disparità di trattamento determinata tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti nel territorio statale, oltre che con i cittadini italiani. Per la portata e per le conseguenze anche in termini di stigma sociale dell'esclusione operata con la norma oggetto del presente giudizio, di cui è non solo simbolica espressione l'impossibilità di ottenere la carta d'identità, la prospettata lesione del parametro evocato, infatti, assume in questo contesto – al di là della stessa violazione del principio di eguaglianza – la specifica valenza di lesione della connessa pari dignità sociale. [S. 186/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, costituzionalmente illegittime le residue disposizioni dell'art. 13 del d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., nella legge 1° dicembre 2018, n. 132. Dall'illegittimità costituzionale del suo comma 1, lett. a), n. 2), che ha introdotto l'art. 4, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015, deriva infatti l'illegittimità costituzionale dell'intero articolo, poiché il complesso delle disposizioni in esso contenute costituisce un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nel divieto di iscrizione anagrafica per gli stranieri titolari del permesso di soggiorno richiedenti asilo. [S. 186/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte di cassazione, in riferimento agli artt. 13 e 24, secondo comma, Cost. – dell'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. d), n. 2), del d.l. n. 89 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 129 del 2011, nella parte in cui non prevede che il giudizio di convalida della misura dell'obbligo di presentazione all'ufficio della forza pubblica territorialmente competente si svolga in udienza con la partecipazione necessaria del difensore dell'interessato, eventualmente nominato d'ufficio. Non è incompatibile con gli evocati parametri il procedimento disegnato dalla disposizione censurata, che prevede un contraddittorio meramente eventuale e cartolare, vista la sua più limitata incidenza sulla libertà personale non soltanto rispetto all'arresto e al fermo di polizia, ma anche rispetto al trattenimento in un centro di permanenza per i rimpatri (CPR) e all'accompagnamento coattivo alla frontiera, la cui convalida avviene, invece, in udienza, con la partecipazione necessaria di un difensore. Ciò anche in ragione del delimitato oggetto del giudizio di convalida dell'obbligo di presentazione all'ufficio della forza pubblica territorialmente competente, ove il giudice di pace è chiamato a verificare unicamente la sussistenza dei presupposti di adozione della misura e l'esistenza di un provvedimento di espulsione dotato di efficacia esecutiva, con il solo limite dell'eventuale "manifesta illegittimità" di quest'ultimo e dell'eventuale sussistenza di ragioni ostative all'espulsione. (*Precedenti citati: sentenze n. 257 del 2004, n. 222 del 2004 e n. 144 del 1997*). [S. 280/19. Pres. CAROSI; Red. VIGANÒ]

È dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., dell'art. 13, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui non prevede che, nei casi di decreto di citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., il giudice possa rilevare, anche d'ufficio, che l'espulsione dell'imputato straniero è stata eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio e che ricorrono tutte le condizioni per pronunciare sentenza di non luogo a procedere. La regola di settore prevista dalla disposizione censurata – ossia la sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale in relazione a reati che implicano il necessario passaggio per l'udienza preliminare di cui agli artt. 416 ss. cod. proc. pen., quale conseguenza dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione dell'immigrato irregolare – non può non trovare applicazione, per l'inferenza a fortiori che discende dalla considerazione della minore gravità del reato (e della più contenuta offensività della condotta), anche ai reati perseguibili con il rito della citazione diretta, in quanto contrario al principio di eguaglianza e di ragionevolezza che la sopravvenuta condizione di improcedibilità dell'azione penale operi per i reati più gravi e non già per quelli di minore gravità. Né l'adeguamento a tale principio può avvenire in via interpretativa, in quanto la formulazione letterale della disposizione censurata non consente un'interpretazione estensiva così fortemente manipolativa del dato testuale. (*Precedenti citati: sentenze n. 223 del 2004 e n. 222 del 2004; ordinanze n. 143 del 2006 e n. 142 del 2006*). [S. 270/19. Pres. CAROSI; Red. AMOROSO]

È dichiarata inammissibile, per difetto di motivazione sulla ridondanza del vizio sulle proprie attribuzioni, la questione di legittimità costituzionale – promossa dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 31, 32, 34, 35 e 117, primo comma, Cost., e conseguente violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. – dell'art. 1 del d.l. n. 133 del 2018, conv. con modif. in legge n. 132 del 2018, che ha espunto dall'ordinamento ogni riferimento al permesso di soggiorno “per motivi umanitari”, contestualmente delineando una serie di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario. Il legislatore nazionale è intervenuto nell'esercizio di competenze esclusive, in particolare nella materia dell'immigrazione e in quella del diritto di asilo, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *b*) e *a*), Cost., senza comportare di per sé una restrizione della protezione umanitaria contraria a Costituzione, perché l'effettiva portata dei nuovi permessi speciali potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale – entrambe tenute al rigoroso rispetto della Costituzione e dei vincoli internazionali – che andrà formandosi. Diversamente, la Corte costituzionale potrà essere adita in via incidentale, restando impregiudicata ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione in esame. Infine, anche qualora le norme statali impugnate producessero l'effetto di escludere una parte delle persone che in precedenza avrebbe avuto diritto al permesso umanitario dal godimento dei nuovi permessi speciali, non sarebbe comunque impedito alle Regioni di continuare a offrire loro le prestazioni in precedenza loro assicurate nell'esercizio delle proprie competenze legislative concorrenti o residuali. [S. 194/19. Pres. LATTANZI; Redd. CARTABIA-de PRETIS-ZANON-BARBERA]

È dichiarata inammissibile – per inadeguata motivazione della premessa interpretativa, incompleta e non corretta ricognizione del diritto vivente, e inadempimento dell'onere di sperimentare la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata – la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, censurati dal TAR Piemonte, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui impedirebbero, senza previo accertamento della pericolosità sociale del richiedente, di rilasciare il permesso di soggiorno al cittadino extracomunitario che abbia ottenuto la regolarizzazione della propria posizione lavorativa irregolare, ai sensi dell'art. 1-ter del d.l. n. 78 del 2009 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009), qualora lo stesso abbia riportato condanna per uno dei reati indicati dal citato art. 4, comma 3, rientrando tra quelli previsti dall'art. 381 cod. proc. pen. La motivazione della premessa interpretativa (relativa alla applicabilità del c.d. automatismo espulsivo stabilito dalle norme censurate) incorre in lacune e contraddizioni che minano la valutazione in ordine alla rilevanza, avendo il rimettente omissso di verificare se - in ragione della configurazione unitaria del procedimento di emersione del lavoro irregolare, da lui stesso rilevata - i requisiti del permesso di soggiorno connesso all'emersione possano ritenersi interamente disciplinati dall'art. 1-ter del d.l. n. 78 del 2009, con conseguente esclusione dell'applicabilità delle ulteriori cause ostative previste dal censurato art. 4, comma 3, del t.u. sull'immigrazione e, quindi, della possibilità di negare il rilascio del medesimo permesso senza accertare la pericolosità in concreto del richiedente. La motivazione del rimettente è altresì contraddittoria nella parte in cui - smentendo l'affermata unitarietà del procedimento di emersione - assume non correttamente che l'interpretazione costituzionalmente orientata intesa a valorizzarla sarebbe impedita dall'asserita esistenza di un contrario "diritto vivente", che considera applicabile il censurato art. 4, comma 3, al permesso di soggiorno richiesto in relazione all'emersione del lavoro irregolare. La praticabilità dell'interpretazione costituzionalmente orientata va, bensì, verificata in relazione al citato art. 1-ter, allo scopo di stabilire se esso regolamenti in modo autonomo, completo ed esaustivo il procedimento di emersione anche con riguardo ai requisiti del permesso di soggiorno; l'onere di sperimentare tale interpretazione non risulta adempiuto dal rimettente, il quale non correttamente afferma l'esistenza di un contrario diritto vivente, limitandosi a richiamare quattro sentenze dei giudici amministrativi (tre delle quali neppure riguardanti il rilascio di permesso di soggiorno in relazione a procedura di emersione) senza affatto prendere in considerazione l'ulteriore indirizzo della giurisprudenza amministrativa – formatosi (anche a seguito della sentenza n. 172 del 2012) in relazione alla sostanzialmente omologa emersione del lavoro irregolare di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 109 del 2012 – secondo il quale le cause ostative alla regolarizzazione sono solo quelle stabilite dalle norme che disciplinano (distintamente ed in modo completo) il procedimento di emersione. (Precedenti citati: sentenze n. 240 del 2016, n. 203 del 2016, n. 172 del 2012, n. 148 del 2008; ordinanze n. 177 del 2016, n. 136 del 2016, n. 194 del 2012 e n. 362 del 2010). [S. 45/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### **6.4. Segue: fruizione dell'assegno di maternità e di altri sussidi (casistica)**

Sono dichiarate manifestamente inammissibili, per inesatta e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nonché per insufficiente motivazione a sostegno della censura, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Torino, sez. lavoro, in riferimento agli artt. 3, 10,

secondo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della CEDU, e 38 Cost. – dell'art. 65, comma 1, della legge n. 448 del 1998, come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge n. 97 del 2013, e dell'art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001, nella parte in cui limitano ai soli cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo l'accesso all'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e a quello di maternità. Il rimettente avrebbe dovuto prendere in esame la direttiva 2011/98/UE, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro – e in particolare il principio di parità di trattamento (art. 12) riconosciuto a determinate categorie di cittadini di Paesi terzi, come interpretato dalla Corte di giustizia europea, – e valutarne l'applicabilità nel caso sottoposto al suo giudizio. (*Precedente citato: ordinanza n. 95 del 2017*). [O. 52/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

È dichiarata manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del d.lgs. n. 151 del 2001 – sollevata dal Tribunale di Reggio Calabria, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 31, 38 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 14 della CEDU, 1 del relativo Protocollo addizionale, 21 CDFUE e 6 TUE – nella parte in cui, subordinando il diritto all'assegno di maternità al possesso della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), discriminerebbe lo straniero extracomunitario rispetto al cittadino. Il rimettente non ha tenuto conto della eventuale applicabilità nel giudizio *a quo* della disciplina dettata dall'art. 34, comma 5, del d.lgs. n. 251 del 2007, che riconosce agli stranieri in possesso, come nel caso di specie, del permesso di soggiorno per motivi umanitari “i medesimi diritti” attribuiti dal citato d.lgs. ai titolari dello *status* di “protezione sussidiaria”, tra i quali il diritto “al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria” (art. 27, comma 1). (*Precedenti citati: ordinanze n. 180 del 2016 e n. 197 del 2013*). [O. 95/17. Pres. GROSSI; Red. CRISCUOLO]

### **6.5. Segue: fruizione dell'assegno sociale (casistica)**

La Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona. Per questa parte, infatti, la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva al “cittadino”), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona di cui all'art. 2 Cost. (*Precedente citato: sentenza n. 222 del 2013*). [S. 50/19. Pres. LATTANZI; Rel. Morelli; Red. PROSPERETTI]

#### *6.5.1. Casi concreti*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dai Tribunali di Torino e di Bergamo, in funzione di giudici del lavoro, in riferimento agli artt. 3, 38, 10, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimi due in relazione all'art. 14 della CEDU – dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina la concessione

dell'assegno sociale agli stranieri extracomunitari al requisito "ulteriore" della titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno). Stante la limitatezza delle risorse disponibili, il legislatore può legittimamente prevedere specifiche condizioni per il godimento delle prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, purché esse non siano manifestamente irragionevoli né intrinsecamente discriminatorie, com'è appunto nella specie la considerazione dell'inserimento socio-giuridico del cittadino extracomunitario nel contesto nazionale, certificata dal permesso indicato. In tal modo, le provvidenze ulteriori rispetto a servizi e prestazioni che soddisfano un bisogno primario dell'individuo, divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo. (*Precedenti citati: sentenze n. 230 del 2015, n. 22 del 2015, n. 222 del 2013, n. 40 del 2013, n. 329 del 2011, n. 187 del 2010, n. 11 del 2009 e n. 306 del 2008*). [S. 50/19. Pres. LATTANZI; Rel. Morelli; Red. PROSPERETTI]

#### **6.6. Segue: fruizione del reddito di inclusione (ReI) (casistica)**

V. S. 146/20 [Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS], che ha dichiarato inammissibili, «per omessa motivazione sulla rilevanza», le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. a), n. 1), del d.lgs. n. 147 del 2017, che, fra i requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di inclusione (ReI), richiede agli stranieri il «possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo». La Corte ha ritenuto che il rimettente abbia omesso «di dare conto dell'intervenuta abrogazione della norma censurata – avendo l'art. 11, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, conv., con modif., nella legge n. 26 del 2019, sostituito la misura del ReI con quella del reddito di cittadinanza, a decorrere dal 1° aprile 2019 –, di indicare le ragioni che lo inducono a ritenere detta norma nondimeno applicabile e di prendere in considerazione la norma transitoria contenuta nell'art. 13, comma 1, del citato d.l. n. 4 del 2019, come conv., e la sua portata in relazione al caso oggetto del suo giudizio».

#### **6.7. Respingimenti**

È necessario che il legislatore intervenga sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, di cui all'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, atteso che tale modalità esecutiva restringe la libertà personale e richiede di conseguenza di essere disciplinata in conformità all'art. 13, terzo comma, Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001*). [S. 275/17. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

##### *6.7.1. Casi concreti*

V. O. 191/18 [Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS], che ha dichiarato «manifestamente inammissibile – per mancata descrizione della fattispecie *a quo*, assenza di argomentazione circa l'asserita illegittimità costituzionale e oscurità del *petitum* – la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Giudice di pace di Prato in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, che prevede, al primo periodo, che l'espulsione amministrativa dello straniero è disposta in ogni caso con decreto motivato immediatamente esecutivo, anche se sottoposto a gravame o impugnativa da parte dell'interessato.

Sono dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Palermo in riferimento agli artt. 10, secondo comma, 13, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 4, par. 4, della direttiva 2008/115/CE – dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, disciplinante il respingimento c.d. differito, con accompagnamento coattivo alla frontiera, disposto dal questore nei confronti dello straniero. Al momento dell'ordinanza di rimessione, la disposizione censurata non poteva più avere applicazione nella forma – restrittiva della libertà personale – dell'accompagnamento coattivo alla frontiera, in quanto l'efficacia coercitiva dell'atto di respingimento impugnato nel giudizio a quo era venuta meno per effetto dell'ordine di lasciare il territorio dello Stato entro sette giorni, emesso dal questore, in base all'art. 14, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, nei confronti dello straniero ricorrente. L'ordine di lasciare il territorio dello Stato è infatti alternativo all'accompagnamento coattivo, nel senso che non si affianca ad esso né lo sospende solo temporaneamente, ma lo supera e lo sostituisce, sicché l'autorità di polizia non può, dopo la scadenza del termine per l'allontanamento volontario e senza alcun ulteriore controllo dell'autorità giudiziaria, eseguire l'ordine di accompagnamento coattivo, che, per la sua natura di atto urgente, deve essere eseguito con immediatezza. [S. 275/17. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

#### **6.8. Minori stranieri non accompagnati (casistica)**

Sono dichiarate non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal giudice tutelare del Tribunale di Benevento in riferimento all'art. 3 Cost., degli artt. 11 e 21 della legge n. 47 del 2017, che, in materia di minori stranieri non accompagnati, prevedono la nomina di un rappresentante del minore tratto da un elenco di tutori volontari senza che gli oneri della tutela possano essere posti a carico dello Stato. Non esiste disparità di trattamento tra i tutori dei minori stranieri non accompagnati e i tutori dei minori italiani, perché l'ufficio tutelare è sempre gratuito, integrando il suo adempimento un dovere sociale di alto valore morale a prescindere dalla nazionalità del soggetto a favore del quale viene prestato. L'equa indennità, di cui all'art. 379 cod. civ., secondo comma, è assegnata sul presupposto dell'esistenza di un patrimonio del minore (e non nella mera pensione d'invalidità, di cui usufruiscono gli incapaci italiani affidati alle cure dei tutori) e il suo riconoscimento è legato all'attività di gestione di esso, in assenza della quale al tutore, anche se di persona incapace di nazionalità italiana, non verrà riconosciuto alcunché, neppure per la rifusione delle spese vive sostenute. La pronuncia additiva richiesta dal rimettente sarebbe inoltre in contraddizione con la *ratio* specifica delle norme censurate, laddove richiedono un requisito ulteriore, rispetto a quelli previsti dal codice civile, per la nomina dei tutori dei minori stranieri non accompagnati, che devono essere tratti da un elenco di tutori volontari: l'elemento della volontarietà, integrandosi con il valore sociale dell'adempimento dell'ufficio, esclude la necessità della corresponsione dell'indennità, anche sotto forma di rimborso spese. (*Precedente citato: ordinanza n. 1073 del 1988*). [S. 218/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]





## INDICE DEI REPERTORI

VOLUME 1	Il processo costituzionale
VOLUME 2	Le fonti del diritto. I diritti fondamentali
VOLUME 3	L'ordinamento della Repubblica
VOLUME 4	L'amministrazione pubblica
VOLUME 5	I rapporti tra Stato e Regioni TOMO I. Il Titolo V: principi generali. L'ambiente, il paesaggio, i beni culturali e il governo del territorio TOMO II. Le "altre" materie dell'articolo 117 della Costituzione
VOLUME 6	I rapporti economici e finanziari (bilancio pubblico, tributi)
VOLUME 7	Il diritto privato, il <i>welfare</i> e il processo civile
VOLUME 8	Il sistema penale della giustizia
VOLUME 9	Indici



## INDICE DEI NOMI E DELLE PAROLE NOTEVOLI

abitazione .....	154; 155; 156; 161
abuso del procedimento legislativo .....	44
adozione .....	184; 193
affidamento.....	24; 25; 195
alta amministrazione, atti di .....	72
assegno di maternità .....	192; 203
assegno di natalità .....	192
autodichia .....	65
autonomia delle Camere, principio di.....	15
auto-qualificazione, della legge.....	23; 24
auto-qualificazione, della norma .....	22; 25
Autorità garante per la concorrenza e il mercato (AGCOM).....	35
autotutela, potere di .....	30
Banca d'Italia .....	12
bonus bebè.....	192
carta di soggiorno .....	203; 204
CDFUE.....	184
centri di permanenza e assistenza .....	115
centro di permanenza per i rimpatri (CPR).....	200
cittadini extracomunitari.....	203
clausola ghigliottina .....	59
Collina, Stefano (sen.).....	43
Commissioni parlamentari.....	48; 51
comunità familiare.....	170
confessioni religiose .....	118
consenso informato.....	137
Consiglio di garanzia del Senato .....	65
contrattazione collettiva.....	1; 71
contratti aziendali o di prossimità.....	71
contribuente .....	71; 158
controlimiti .....	73
coppie omosessuali.....	195
corrispondenza.....	2; 118; 119; 129; 160
COVID-19.....	90; 134; 146; 149
crioconservazione.....	168; 177; 178
cure sanitarie .....	138
custodia cautelare .....	115; 132
danni non patrimoniali.....	98
decreti-legge a contenuto plurimo .....	37
delega legislativa .....	49; 50; 51; 52; 53; 54
delegificazione.....	12
dibattimento a porte chiuse.....	166
difesa civile .....	113
dignità sociale.....	107; 200
dignità umana .....	119
diritti fondamentali.....	79; 87; 90; 91; 100; 107; 109; 129; 132; 160; 183
diritti inviolabili.....	114; 119; 120; 126; 132; 155; 156; 203
diritti soggettivi perfetti.....	91
diritto "tiranno" .....	90
diritto alla vita .....	126; 127; 183
diritto di asilo .....	68; 201
diritto di cronaca.....	120
diritto internazionale pattizio.....	83
disabilità .....	108; 109; 197
diversità, situazioni di .....	113
domicilio .....	68; 119; 135
doppio cognome.....	188
dovere tributario.....	113
eccesso di delega.....	50; 51
edilizia residenziale pubblica .....	155; 156
eguaglianza morale e giuridica dei coniugi... 190	189;
emarginazione sociale .....	197
embrione .....	168; 178
equilibrio di bilancio .....	164
estraneità, norme .....	42
eterologa, fecondazione..	170; 173; 178; 179; 180
famiglia	
adozione	
adozione piena.....	192
tutela del minore	
identità.....	181
interesse superiore e preminente.....	181
rapporti con i genitori .....	180
rapporti con la famiglia di origine .....	192
farmacie.....	124
figlio naturale .....	189
fonti normative primarie .....	9
<i>fumus boni iuris</i> .....	134
genitore c.d. "d'intenzione" .....	172
genitorialità sociale .....	190
gioco d'azzardo .....	132
giudice naturale .....	167
giusto processo.....	165; 166; 167
globalizzazione.....	110
gravidanza, interruzione.....	184
<i>habeas corpus</i> .....	115
<i>id quod plerumque accidit</i> .....	10
identità	
biologica .....	164; 172
costituzionale .....	81
culturale .....	110; 112
del figlio.....	187
della coppia.....	194
della persona.....	186
di genere .....	129; 130; 131
familiare.....	186; 188
individuale .....	110
nazionale.....	78
personale.....	129; 130; 131; 171; 173; 179; 185; 186; 188; 189; 194; 195
<i>in executivis</i> , tutela.....	149; 161; 162
indennità di maternità.....	169; 170
interessi legittimi.....	157
<i>interna corporis</i> .....	64
interpretazione autentica .....	25
interpretazione sistematica .....	9
intruse, norme.....	39; 41; 42
irragionevolezza.....	23; 24; 25; 27; 28; 29; 33; 95; 161; 171; 195
irrazionalità <i>intra legem</i> .....	11

laicità, principio di.....	118	persone con disabilità.....	100
lavori parlamentari .....	34; 35	popolo veneto .....	112
leale collaborazione.....	57; 66; 67; 68; 69; 70; 113; 133; 134	preambolo, delle leggi.....	17
leale cooperazione .....	67; 68; 78; 80	presunzioni assolute .....	105; 106
legge		principi supremi .....	73; 78; 82; 111
a contenuto costituzionalmente vincolato.....	17; 18	principio personalista .....	100
costituzionalmente necessaria .....	17	privatizzazione del rapporto di pubblico impiego.....	71
delega.....	47; 50; 51; 52; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 68; 69; 194; 195	procreazione medicalmente assistita (PMA).....	173; 176; 178; 180
di conversione .....	34; 36; 39; 41; 42; 43; 161	proprietà, diritto di .....	167
di interpretazione autentica.....	21; 22; 23; 24; 25; 98	protezione internazionale .....	197
provvedimento .....	26; 27; 28; 29; 30	protezione umanitaria.....	198; 201
retroattiva .....	21; 157	pubblica opinione.....	15
rinforzata .....	16; 18; 69	pubblicazione, degli atti normativi.....	13
leggi		pubblicità delle udienze	
di sanatoria (o provvedimento) .....	28	nel processo civile.....	166
leggi regionali, di variazione delle		nel processo penale.....	166
circoscrizioni comunali.....	29	nel processo tributario.....	166
legittimo affidamento .....	21; 22; 91; 95; 96; 97	pubblicità, del giudizio (o delle udienze).....	166
libertà d’iniziativa economica .....	123	ragionevolezza.....	9; 10; 11; 21; 22; 25; 51; 69; 90; 91; 92; 94; 96; 97; 104; 122; 124; 125; 148; 153; 158; 173; 201
linee guida .....	72	rapporti di durata.....	91; 92; 94
lingua		rapporti omosessuali .....	197
italiana.....	110	razionalità, della legge .....	11
ladina.....	111	regolamenti parlamentari .....	16
tedesca.....	111	regolamenti parlamentari “maggiori”.....	64
livelli essenziali delle prestazioni (LEP) .....	149	regolamenti parlamentari “minori” .....	64
Livelli essenziali delle prestazioni (LEP).....	150	regolamenti, atti sub legislativi .....	72
livelli essenziali di assistenza (LEA).....	133	regolamento parlamentare .....	64
Madia, riforma.....	70	ReI, reddito di inclusione .....	204
madre biologica .....	179	reputazione individuale .....	120
madre intenzionale .....	178; 179; 180	respingimento differito.....	204
Manca, Daniele (sen.).....	43	retroattività impropria .....	91
materia finanziaria.....	41	reviviscenza.....	31
maternità surrogata .....	170; 172; 175	rifugiato.....	197; 198
matrimonio .....	171; 172; 186; 187; 188; 189; 196	riserva di legge.....	58; 106; 115; 122
mezzo più mite, principio di .....	89	relativa .....	14
milleproroghe .....	43	rinforzata.....	18
minimo vitale.....	100	statale .....	148
necessità e urgenza .....	33; 34; 35; 37	salva-leggi (d. lgs.).....	50; 59; 60
nome .....	185	SARS-CoV-2 .....	124
non abbienti.....	163; 164	Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN).....	69
norma-provvedimento.....	<i>Vedi</i> legge-provvedimento; <i>Vedi</i> leggi provvedimento; <i>Vedi</i> legge- provvedimento	Società italiana autori ed editori (SIAE) .....	35
novazione della fonte.....	71	<i>status filiationis</i> .....	170; 171; 172; 174
opinione pubblica .....	120	statuto dei diritti del contribuente.....	71
ordinanze di necessità e urgenza .....	72	sub-delega .....	61
ordine democratico .....	120	subprimaria, fonte .....	72
organismi di gestione collettiva (OGC).....	35	Teatro Eliseo .....	29
ovulo.....	175; 176	Terzo settore.....	114
padre adottivo.....	170	trattamenti sanitari.....	128; 132; 135; 148
pandemia .....	39; 117; 134; 146; 149	trattamenti vaccinali.....	143; 148
parafarmacie .....	124	trattamento dei dati personali, codice.....	47
parità delle parti (giusto processo).....	166	Tribunale per i minorenni.....	183
parità di genere .....	106	unità e indivisibilità della Repubblica.....	112
paternità biologica .....	171	unità familiare .....	188; 189; 190
Patria.....	113	<i>vacatio legis</i> .....	13; 14
patrocinio.....	164	vaccinazione.....	143; 146; 147; 148
permesso di soggiorno.....	35; 68; 199; 200; 201; 202; 203; 204	vaccinazione antinfluenzale .....	148
personalista, principio .....	100; 109	vaccinazioni	

*Indice dei nomi e delle parole notevoli*

obbligatorie .....	140; 148	vita umana.....	126
raccomandate .....	99; 147	vitalizi parlamentari .....	65
vaccini .....	143	volontariato .....	57; 114
valutazione di impatto ambientale (VIA) .....	58	voto, diritto di.....	126
verità biologica.....	170; 171; 172; 173; 174		





