



CORTE COSTITUZIONALE
UFFICIO DEL MASSIMARIO

REPERTORIO RAGIONATO DELLE MASSIME DELLE PRONUNCE COSTITUZIONALI

VOLUME 3

L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

ANNI 2016-2023

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:

Paola CICCAGLIONI

COLLABORAZIONE ALLA REDAZIONE DEI TESTI:

Lorenzo CARBONARA,
Bruno CAROTTI, Anna
Valeria SEGHETTI, Bruno
BATTAGLIA

EDITOR:

Bruno CAROTTI

CONTROLLO DEI TESTI:

Eleonora MASCI

FEBBRAIO 2024

Nello svolgimento dei propri compiti, la Corte [...] è chiamata non già a custodire, secondo un'anchilosata logica museale, i cimelii di un passato solennemente imbalsamato nelle formule di una "carta", ma a far sì, piuttosto, che le nuove tutele si innestino nella dimensione costituzionale "vivente" e nella trama dei principii e delle regole condivisi. Da ciò, la necessità che essa sappia, con avvedutezza, cogliere nelle dinamiche, in senso lato, "pubbliche" (non limitate, cioè, ai "poteri pubblici" ma estese alla vita della comunità e delle persone che la compongono) i segnali del mutamento e della continuità, sapendoli opportunamente travasare ed elaborare nei suoi giudizi, nella vigile coscienza del tempo che fluisce e delle generazioni che si sovrappongono e si succedono. In questo senso, e pur nel più autentico esercizio della sua funzione istituzionale, la Corte assume i connotati di organo dello "Stato-comunità", vale a dire, in senso proprio, della "Repubblica": al di là, e al di fuori, delle dinamiche politiche di schieramento, affidate nel disegno (e, a lungo, anche nell'esperienza) costituzionale alle forze lato sensu politiche e specificamente ai partiti, la Corte appare, infatti, chiamata – nei giudizi di legittimità ma, indirettamente, anche in quelli per conflitto – a convogliare nell'alveo della legislazione, le istanze, come dicevamo, perfino ancora inesprese.

(Paolo Grossi, *Relazione annuale*, 2017)

INDICE

Introduzione.....	1
Presentazione.....	3

PARTE PRIMA

LA FORMA DI STATO E LA FORMA DI GOVERNO

CAPITOLO 1. LA REPUBBLICA

1. La democraticità	7
2. I partiti e la rappresentanza politica	7
3. L'unità e l'indivisibilità: la bandiera.....	7
4. (segue) La lingua italiana.....	8

CAPITOLO 2. GLI ORGANI COSTITUZIONALI

1. L'autonomia e l'autodichia.....	10
2. La garanzia della continuità.....	12

CAPITOLO 3. IL PARLAMENTO

1. La posizione costituzionale.....	14
2. L'autonomia normativa e funzionale.....	15
3. Le prerogative a tutela della funzione parlamentare	16
3.1. Aspetti generali.....	16
3.2. L'insindacabilità delle opinioni e dei voti dei parlamentari.....	16
3.3. L'autorizzazione alle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e al sequestro della corrispondenza.....	19
3.4. I trattamenti vitalizi	25
3.5. La verifica dei poteri	25
4. I soggetti	25
4.1. Il singolo parlamentare	25
4.2. Segue: divieto di mandato imperativo	26
4.3. Segue: impossibilità di rappresentare l'intero organo.....	27
4.4. I gruppi parlamentari	28
4.5. Il Consiglio di garanzia del Senato	28
5. Di alcuni istituti	29
5.1. Le prassi parlamentari	29
5.2. Le inchieste su materie di pubblico interesse	29
5.3. Il diritto di petizione alle Camere	29

Indice

CAPITOLO 4. IL SISTEMA ELETTORALE

1. Finalità.....	31
2. La discrezionalità del legislatore e il (limitato) intervento della Corte	31
3. L'accesso alle cariche elettive	32
3.1. La parità di genere.....	32
3.2. La raccolta delle sottoscrizioni	33
3.3. L'aspettativa per motivi elettorali (casistica).....	34
4. Il diritto di elettorato passivo	34
4.1. Disciplina ed eventuali limitazioni	34
4.2. L'incandidabilità, la decadenza e la sospensione dalle cariche elettive	35
4.3. Il contenzioso elettorale preparatorio	40
5. Di alcuni meccanismi	41
5.1. Aspetti generali.....	41
5.2. Elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo (casistica)	47
5.3. I sistemi elettorali regionali (casistica)	47

CAPITOLO 5. LE AUTONOMIE TERRITORIALI

1. Le Regioni: la forma di governo	49
2. Il Consiglio regionale	50
2.1. Le prerogative	50
2.2. La <i>prorogatio</i>	51
2.3. La formazione del Gabinetto	52
2.4. Lo <i>status</i> di consiglieri: l'insindacabilità delle opinioni e dei voti	53
3. I Comuni.....	54
3.1. I sindaci: limite ai mandati consecutivi	54
3.2. Segue: il rinnovo degli incarichi di esperti estranei all'amministrazione (casistica)	55
3.3. Le variazioni territoriali e di denominazione.....	55
3.4. Il trasferimento delle funzioni amministrative ai Comuni	60
3.5. L'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali (casistica).....	60
4. Il trattamento economico e previdenziale di Presidente della Giunta, consiglieri e assessori	63
5. Il riordino di Province e Città metropolitane	65
6. Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione mafiosa	71

PARTE SECONDA

L'ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA

CAPITOLO 6. I PRINCIPI COSTITUZIONALI RELATIVI ALLA GIURISDIZIONE

1. Il giudice naturale	75
2. La soggezione del giudice soltanto alla legge.....	75
3. L'imparzialità e la terzietà del giudice.....	75
4. Segue: le incompatibilità	77
5. Il giusto processo: la ragionevole durata.....	77

Indice

5.1. In particolare: i rimedi preventivi	78
6. Segue: la parità delle parti e il contraddittorio	79
7. La pubblicità delle udienze	80
8. Il sindacato per motivi di giurisdizione.....	81
9. Il buon andamento della p.a. e il funzionamento degli uffici giudiziari	82
10. I rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale.....	84
11. Il diritto di azione e difesa e alla tutela <i>in executivis</i> (rinvio)	84

CAPITOLO 7. LO STATUS DI MAGISTRATO

1. Il possesso della tecnica giuridica.....	85
2. Il godimento dei diritti di libertà.....	85
3. Divieto di rapporti di supremazia gerarchica tra magistrati	86
4. Il trattamento economico	86
5. La responsabilità civile	88
6. I magistrati onorari	92
6.1. Esercizio di funzioni, anche collegiali.....	92
6.2. Il trattamento economico	93

CAPITOLO 8. LA DISCIPLINA PROCESSUALE

1. La discrezionalità del legislatore	94
2. Le notificazioni.....	95
3. La riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari (casistica)	96

CAPITOLO 9. LE SPESE DI GIUSTIZIA

1. Il patrocinio a spese dello Stato (rinvio).....	97
2. Spese per consulenti e ausiliari	97

INDICE DEI REPERTORI	99
----------------------------	----

INDICE DEI NOMI E DELLE PAROLE NOTEVOLI	101
---	-----

Introduzione

Con questo terzo Volume del Repertorio ragionato delle massime della giurisprudenza costituzionale, curato dalla cons. Ciccaglioni, si completa, all'interno degli otto Volumi totali, la parte relativa alla Repubblica, nella sua accezione costituzionale.

In particolare, seguendo il percorso suggerito dalla Carta, sono riportate le massime che si richiamano alla sua prima Parte, relativamente ai principi generali, come la democraticità della Repubblica, l'unità e indivisibilità della stessa (espressa per mezzo della bandiera e della lingua, pur nel rispetto, anch'esso costituzionalmente tutelato, delle minoranze), il ruolo dei partiti politici.

Il Volume inoltre descrive, per mezzo delle massime elaborate dalle pronunce selezionate, l'apparato repubblicano, non tanto in riferimento all'organizzazione e alle finalità delle varie attività pubbliche, o agli ambiti di azione dei soggetti che compongono la Repubblica, quanto, ancora una volta, raccogliendo i *dicta* della Corte che evidenziano i principi essenziali che connaturano e modellano la Repubblica, e dunque, ad esempio: i principi di autonomia e autodichia degli organi costituzionali; il ruolo del Parlamento nell'ordinamento repubblicano e le prerogative di chi vi è chiamato a svolgere il mandato elettorale; ma anche, per converso, l'ambito di autonomia delle realtà territoriali, anch'essa garantita al livello costituzionale, che si traduce, per quanto di competenza del Volume, in una serie di massime relative alla forma di governo regionale, provinciale e comunale.

Il Volume si chiude con la Parte relativa all'organizzazione della giustizia, marcando così l'autonomia dell'ordinamento giudiziario rispetto agli altri poteri statuali, interessandosi, allo stesso modo di quanto fatto per quelli, dei principi generali relativi alla giurisdizione, e alla giustizia: il giudice naturale, l'imparzialità e la terzietà del giudice, la parità tra le parti, lo *status* di magistrato.

Si tratta, vale la pena sottolineare nuovamente, di una selezione di massime che si occupano tutte di indicare "le fondamenta", per così dire, alla base dei poteri descritti, con esclusione dunque degli aspetti più di dettaglio, o che comunque attengono ad ambiti già coperti dagli altri Volumi del repertorio. Attraverso i vari richiami, debitamente segnalati, si è infatti realizzato una sorta di dialogo tra queste pagine e quelle dedicate alle fonti del diritto e ai diritti fondamentali (Vol. 2) all'Amministrazione pubblica (Vol. 4), ai rapporti tra Stato e Regioni (Vol. 5) nonché ai rapporti economici e finanziari (Vol. 6).

Tutto ciò, beninteso, al fine non certo di diminuire il rilievo dato a questo, ma al contrario, si spera, evidenziandone il pregio di avere individuato i caratteri essenziali dell'ordinamento repubblicano; e forse, per loro mezzo, anche un po' dell'identità stessa della Repubblica.

Roma, febbraio 2024

M.B.

Presentazione

Il Volume n. 3 del Repertorio delle massime è dedicato al tema dell'ordinamento della Repubblica.

Tale volume – che, come gli altri, riunisce le massime elaborate dall'Ufficio del Massimario dalla sua costituzione, nel mese di ottobre 2016, a tutto il 2023 – si presenta relativamente snello: su alcuni argomenti, infatti, dialoga e si completa con altri volumi già editi o in via di pubblicazione; per tale motivo sono stati inseriti nel testo alcuni rinvii che possono facilitare una lettura coordinata con il resto dell'opera.

La struttura si compone di due Parti dedicate, rispettivamente, alla forma di Stato e di governo e all'organizzazione della giustizia.

La prima Parte si apre con le massime dedicate alla Repubblica (Capitolo 1) e, più in particolare, ai principi della democraticità, della rappresentanza politica – con uno sguardo al ruolo dei partiti – e dell'unità e indivisibilità, quest'ultimo legato ai temi della bandiera e della lingua italiana.

Seguono, poi, le massime relative agli organi costituzionali, per i quali la Corte ha soprattutto ribadito i principi dell'autonomia e dell'autodichia nonché la garanzia della continuità del loro funzionamento, in relazione a quesiti referendari che ad essi si riferivano (Capitolo 2).

Il Capitolo 3 – più corposo – si occupa più specificamente del Parlamento, prendendo in rassegna la sua funzione costituzionale e i profili in cui si declina la sua autonomia, con riferimento anche alle prerogative accordate dall'art. 68 Cost. alla tutela della funzione parlamentare. Un'attenzione particolare è dedicata, poi, al singolo deputato/senatore, nei cui confronti la Corte ha avuto modo di sottolineare l'esistenza di una sfera di prerogative, diverse da quelle assembleari, nonché di specificare l'ampiezza del principio del divieto di mandato imperativo. Completano il capitolo le massime relative al ruolo svolto dai gruppi parlamentari e dal Consiglio di garanzia del Senato nonché la ricognizione delle affermazioni della Corte in relazione ad alcuni istituti parlamentari quali le prassi, le inchieste e le petizioni.

La trattazione si concentra, poi, sul sistema elettorale (Capitolo 4), con particolare riferimento all'ampia discrezionalità che compete al legislatore nel disciplinarlo, all'accesso alle cariche elettive e al diritto di elettorato passivo; seguono, infine, le affermazioni della Corte in merito ad alcuni specifici meccanismi contenuti nelle leggi elettorali su cui è stata chiamata a pronunciarsi, nonché all'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo e a (un caso di) legge elettorale regionale.

La prima Parte si chiude con la ricognizione delle massime relative alle autonomie territoriali (Capitolo 5): per le Regioni si tratta, in particolare, di affermazioni relative al Consiglio regionale, alle sue prerogative, al regime di prorogatio, alla formazione del Gabinetto da parte del Presidente e allo *status* di consiglieri; per i Comuni, invece, sono presenti massime sul sindaco, organo di vertice, nonché sulle variazioni territoriali e di denominazione, sul trasferimento di funzioni amministrative in loro favore, sull'esercizio in forma associata di quelle fondamentali nonché sulla straordinaria misura sanzionatoria dello scioglimento dei consigli, comunali e provinciali, per infiltrazione mafiosa. Segue poi il tema del riordino delle Province e dell'istituzione delle Città metropolitane (c.d. legge Delrio), questione affrontata più volte, sotto vari

profili, dalla Corte. Per il Presidente della Giunta, consiglieri e assessori, infine, viene affrontato il tema del trattamento economico e previdenziale.

La seconda Parte – dedicata, come detto, all’organizzazione della giustizia – si apre con il Capitolo 6, che raccoglie i principi costituzionali relativi alla giurisdizione. Si tratta, in particolare, dei principi del giudice naturale, della soggezione del giudice soltanto alla legge e della sua imparzialità e terzietà, con le connesse norme sull’incompatibilità; segue, poi, il giusto processo, con i principi della sua ragionevole durata, della parità delle parti, del contraddittorio e della pubblicità delle udienze. Nel capitolo trovano spazio anche alcune affermazioni sul sindacato per motivi di giurisdizione, *ex art.* 111, ottavo comma, Cost., sulla (limitata) applicazione dell’art. 97 Cost. all’organizzazione e il funzionamento degli uffici giudiziari nonché sui rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale.

La trattazione continua concentrandosi sullo *status* di magistrato (Capitolo 7): qui sono radunate le massime relative al necessario possesso della tecnica giuridica, al godimento dei diritti di libertà, all’esclusione di rapporti di subordinazione gerarchica, nell’esercizio della funzione giurisdizionale, e, infine, agli aspetti del trattamento economico e della responsabilità civile. Seguono alcune massime relative ai magistrati onorari, con particolare riferimento alle loro funzioni e al trattamento economico.

La seconda Parte contiene anche alcune massime generali in tema di disciplina processuale: mentre, infatti, le trattazioni analitiche dei singoli processi civile, penale, amministrativo e contabile trovano spazio nei relativi volumi del Repertorio (rispettivamente: Voll. 7, 8, 4 e 6), in questa sede sono riportate le affermazioni della Corte sull’ampia discrezionalità del legislatore in materia di istituti processuali – e, più nel dettaglio, di notificazioni – nonché sulla riorganizzazione degli uffici giudiziari (Capitolo 8).

Infine (Capitolo 9) trovano spazio le massime dedicate alle spese di giustizia; qui ci si concentra, in particolare, sulle spese per consulenti e ausiliari del giudice; si rinvia, invece, per l’istituto del patrocinio a spese dello Stato, sia al volume sui diritti fondamentali, che a quelli che affrontano più compiutamente il processo civile e quello penale (rispettivamente, Voll. 2, 8 e 7)

Anche nel presente volume, come negli altri che lo hanno preceduto, le regole generali per la redazione sono state quelle di anteporre i principi ai casi concreti, di citare la massima più recente, richiamando quelle di contenuto identico o analogo, e di predisporre, alla fine del volume, un elenco di nomi e parole notevoli che possa essere di ausilio al lettore nella ricerca di un tema specifico.

Roma, febbraio 2024

P.C.

PARTE PRIMA

LA FORMA DI STATO E LA FORMA DI GOVERNO

Capitolo 1. La Repubblica

1. La democraticità

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. I partiti e la rappresentanza politica

I partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost. Pertanto, ai partiti politici non è possibile riconoscere la natura di organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà di un potere dello Stato per la delimitazione di una sfera di attribuzioni determinata da norme costituzionali. Né l'indubbia funzione di rappresentanza di interessi politicamente organizzati, svolta dai partiti politici, consente di riconoscere la legittimazione di questi ultimi quali poteri dello Stato. (*Precedenti citati: sentenza n. 1 del 2014; ordinanze n. 120 del 2009 e n. 79 del 2006*). [O. 196/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

La rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici, i quali, ai sensi dell'art. 49 Cost., sono le associazioni che consentono ai cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale. (*Precedente citato: sentenza n. 35 del 2017*). [S. 170/18. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

3. L'unità e l'indivisibilità: la bandiera

L'inserimento nella Costituzione di una disposizione sulla bandiera nazionale [art. 12] risponde all'esigenza, che vi è in tutte le Costituzioni, di precisare, anche per ragioni internazionali, i caratteri del vessillo della propria Nazione, poiché la bandiera rappresenta un segno distintivo della personalità dello Stato sul piano internazionale, assumendo anche il più profondo significato di identificazione della Nazione nel suo Stato. Nella democrazia pluralista delineata dalla Costituzione repubblicana, la bandiera assume la valenza di simbolo della sovranità nazionale, d'uno Stato che non riconosce altri valori oltre quelli dei quali si fa detentore ed impositore. (*Precedente citato: sentenza n. 189 del 1987*). [S. 183/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

L'unità e l'indivisibilità della Repubblica, tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale, comportano che le Regioni non possano avanzare la pretesa di affiancare imperativamente alla bandiera della Repubblica i vessilli delle autonomie locali in tutte le ipotesi in cui il simbolo stesso sia chiamato a palesare il carattere "nazionale" dell'attività svolta da determinati organismi, enti o uffici. [S. 183/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 5 e 117, secondo comma, lett. g), Cost., l'art. 3, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, nella parte in cui, aggiungendo l'art. 7-bis, comma 2, lett. a), d), f) ed n), alla legge reg. Veneto n. 56 del 1975, prevede l'obbligo di esporre la bandiera

regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi. L'uso e l'esposizione della bandiera regionale, disciplinato *ex novo* dalla norma regionale impugnata dal Governo, pone a carico di organi e amministrazioni dello Stato (a cominciare dai Prefetti), un obbligo specifico di *facere*, che, benché attività meramente materiale, non esclude sia riconducibile alla sfera dell'"organizzazione amministrativa", di competenza esclusiva statale, posto che l'esposizione pubblica di un simbolo ufficiale è destinata ad assumere una valenza connotativa delle funzioni che gli uffici ed enti considerati sono chiamati ad esercitare (e degli stessi uffici ed enti). L'art. 5 Cost., trsguardato alla luce del successivo art. 12, esclude inoltre che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli – quali, nella specie, le bandiere regionali – che la Costituzione non consente di considerare come riferibili all'intera collettività nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 311 del 2008 e n. 365 del 1990*). [S. 183/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, secondo comma, lett. g), Cost. – dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, nella parte in cui aggiunge l'art. 7-*septies*, comma 1, alla legge reg. Veneto n. 56 del 1975. La norma regionale impugnata individua le condotte sanzionate tramite mero rinvio alla norma impositiva dell'obbligo di esposizione della bandiera regionale (nuovo art. 7-*bis*, comma 2, della legge reg. Veneto n. 56 del 1975); l'ablazione parziale di quest'ultima norma, conseguente alla relativa dichiarazione di illegittimità costituzionale, comporta che la disposizione sanzionatoria resti applicabile esclusivamente in rapporto a fattispecie diverse da quelle dichiarate illegittime e alle quali si riferiscono le censure del ricorrente, senza che sia necessario alcun ulteriore ed autonomo intervento di limitazione della sfera di operatività della disposizione stessa. (*Precedente citato: sentenza n. 121 del 2018*). [S. 183/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

4. (segue) La lingua italiana

La lingua italiana, unica lingua ufficiale del sistema costituzionale, non ha solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale delle diverse disposizioni che prevedono l'uso delle lingue minoritarie, evitando che esse possano essere intese come alternative a quella italiana o comunque tali da porre in posizione marginale la lingua ufficiale della Repubblica; il suo primato è 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. (*Precedenti citati: sentenze n. 42 del 2017, n. 159 del 2009 e n. 28 del 1982*). [S. 210/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

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]

4.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 99 dello statuto speciale regionale – l'art. 1, commi 1, 2 e 4, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2017, nella parte in cui utilizza la denominazione «Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan» anziché quella di «San Giovanni di Fassa-Sèn Jan». La disposizione impugnata dal Governo ha adoperato, per il Comune di nuova istituzione, un toponimo bilingue, ma ha fatto ricorso, nella prima parte, a una denominazione mistilingue che non può dirsi espressa in lingua italiana sol perché fa riferimento alla Valle di Fassa, al contrario da quanto imposto dalla normativa statutaria. Né può ritenersi che l'utilizzo delle parole italiane «San Giovanni» avrebbe determinato una forzosa italianizzazione del toponimo «Sèn Jan», storicamente e tradizionalmente radicato sul territorio, sia perché tale toponimo adopera il nome di un santo, non sconosciuto alla lingua italiana, sia perché il medesimo toponimo, come emerge dai lavori preparatori della legge regionale impugnata, era già diffusamente presente nei territori ove sorge il nuovo Comune. (*Precedente citato: sentenza n. 2 del 2018*). [S. 210/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Si segnala che nella medesima pronuncia la questione sollevata in riferimento all'art. 5 Cost. – in quanto, secondo il Governo, esso «osterebbe all'utilizzo di denominazioni toponomastiche (nella specie, quella di “Sèn Jan di Fassa-Sèn Jan”) espresse unicamente in idioma locale» – è stata dichiarata inammissibile, per apoditticità delle doglianze.

Capitolo 2. Gli organi costituzionali

1. L'autonomia e l'autodichia

La spiccata autonomia di cui godono gli organi costituzionali impone di escludere che la decretazione d'urgenza possa formulare condizioni atte ad interferire con (fino potenzialmente ad impedire) lo svolgimento dell'attività propria dell'organo. L'essenza della garanzia contro l'interferenza di altri poteri che la Costituzione riconosce alle Camere è, infatti, data proprio dalla esclusività della capacità qualificatoria che il regolamento parlamentare possiede, anche quanto allo svolgimento dei lavori. (*Precedenti: S. 379/1996; S. 129/1981 - mass. 9660*). [O. 256/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Nello stesso senso, v. O. 255/21.

L'autonomia degli organi costituzionali non si esaurisce nella normazione, bensì comprende il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza; tale momento applicativo a sua volta comprende i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori. (*Precedenti: S. 262/2017 - mass. 40994; S. 379/1996 - mass. 22938*). [O. 193/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

L'esclusione dei dipendenti della Presidenza della Repubblica dal giudizio di responsabilità da parte della Corte dei conti non comporta che questi siano esonerati da ogni responsabilità, eventualmente anche di carattere penale, né ostacola il recupero delle somme da loro indebitamente sottratte, attraverso procedure autonomamente individuate dalla stessa Presidenza della Repubblica, sia caso per caso, sia in via generale attraverso una apposita previsione del proprio Regolamento di amministrazione e contabilità. [S. 169/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

La Costituzione riconosce autonomia agli organi costituzionali innanzitutto sul piano normativo, assegnando espressamente alle Camere (art. 64 Cost.) e implicitamente al Presidente della Repubblica una potestà regolamentare (di cui la legge n. 1077 del 1948 è meramente ricognitiva) che investe logicamente anche gli aspetti organizzativi interni e che mette tali organi costituzionali nella condizione di produrre apposite norme giuridiche per disciplinare l'assetto e il funzionamento dei loro apparati amministrativi "serventi" nonché il rapporto di lavoro con i propri dipendenti (non anche, in via principio, i rapporti con soggetti terzi, come quelli relativi ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni dei predetti organi). Peraltro, l'autonomia degli organi costituzionali non si esaurisce nella normazione, ma comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza. Tale momento applicativo, ossia l'autodichia, costituisce dunque uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce alle Camere e al Presidente della Repubblica; e ciò vale non solo per quanto attiene alla diretta disciplina delle funzioni costituzionali primarie attribuite agli organi di vertice del sistema, ma anche per l'interpretazione e l'applicazione della disciplina del

rapporto di lavoro, in occasione di controversie che oppongano i dipendenti all'organo costituzionale presso il quale prestano servizio. (*Precedenti citati: sentenze n. 129 del 1981, n. 120 del 2014 e n. 379 del 1996*). [S. 262/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

[...] Posto che le Camere e il Presidente della Repubblica hanno provveduto a disciplinare con le proprie fonti il rapporto di lavoro dei loro dipendenti in quanto hanno ritenuto tale scelta funzionale alla più completa garanzia della propria autonomia, la conseguente riserva agli organi di autodichia dell'interpretazione e dell'applicazione di dette fonti costituisce svolgimento dell'autonomia normativa e razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna. Ne deriva che – in quanto (e solo in quanto) riguarda i rapporti di lavoro dei dipendenti – l'autodichia non altera l'ordine costituzionale delle competenze né lede, in particolare, le attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente, atteso che consentire agli organi della giurisdizione comune di interpretare e applicare la speciale disciplina adottata per tali rapporti dagli organi costituzionali significherebbe dimezzare l'autonomia che a questi ultimi si è inteso garantire. Né la sottrazione alla giurisdizione comune delle controversie che oppongono i dipendenti all'organo costituzionale comporta eccezione alla “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei diritti, in quanto – pur escluso che gli organi di autodichia siano stati configurati come giudici speciali (art. 102 Cost.) e, quindi, che le loro decisioni siano ricorribili *ex art. 111*, settimo comma, Cost. – la tutela delle posizioni giuridiche dei dipendenti non viene radicalmente meno, ma rimane assicurata attraverso organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, chiamati a dirimere, in posizione *super partes*, controversie tra l'amministrazione dell'organo costituzionale e i suoi dipendenti secondo moduli procedurali di carattere giurisdizionale, e dunque a svolgere funzioni obiettivamente giurisdizionali per la decisione delle predette controversie. (*Precedenti citati: sentenze n. 238 del 2014 e n. 120 del 2014*). [S. 262/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

1.1. Casi concreti

È confermata l'ammissibilità – già dichiarata in sede di prima e sommaria delibazione – dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato promossi dalla Corte di cassazione, sez. un. civ., nei confronti del Senato e del Presidente della Repubblica, in relazione ai regolamenti di autonomia con cui tali organi costituzionali hanno riservato la decisione delle controversie con i propri dipendenti ad organi di autodichia. Sotto il profilo soggettivo, vanno ribadite la legittimazione della Corte di cassazione ad essere parte di un conflitto tra poteri e la qualificazione come poteri dello Stato del Senato e del Presidente della Repubblica. Sotto il profilo oggettivo, non è accolta l'eccezione di inammissibilità basata sull'assunto che oggetto di entrambi i conflitti dovrebbero essere non già gli impugnati regolamenti, bensì le decisioni degli organi di autodichia quando lesive di diritti costituzionalmente inviolabili, giacché invece la denunciata alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze tra gli organi in conflitto è imputata dalla ricorrente proprio all'approvazione delle fonti di autonomia, le quali, attribuendo il potere decisionale agli organi interni, lo sottraggono alla giurisdizione di legittimità. (*Precedenti citati: ordinanze n. 138 del 2015 e n. 137 del 2015*). [S. 262/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

È dichiarato che spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare, rispettivamente, gli artt. da 72 a 84 del Titolo II del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica e gli artt. 1 e ss. del decreto presidenziale n. 81 del 1996, integrato dal decreto presidenziale n. 89 del 1996 e modificato dal decreto presidenziale n. 34 del 2008, nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai dipendenti dei due organi costituzionali. [S. 262/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

2. La garanzia della continuità

Sono ammissibili *referendum* abrogativi di disposizioni di legge relative all'elezione dei componenti di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale – tra i quali certamente figura il CSM – ad una essenziale condizione, legata al funzionamento di detti organi. Tale condizione consiste nel carattere necessariamente auto-applicativo della disciplina di risulta, non potendo l'abrogazione referendaria esporre l'organo alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento; occorre, quindi, che il voto popolare eventualmente favorevole all'abrogazione lasci in vigore una disciplina che consenta il rinnovo dell'organo indipendentemente da un ipotetico, successivo intervento del legislatore. (*Precedenti*: S. 10/2020 - mass. 42253; S. 13/2012 - mass. 36047; S. 17/2008 - mass. 32097; S. 16/2008 - mass. 32090; S. 15/2008 - mass. 32083; S. 34/2000 - mass. 25168; S. 33/2000 - mass. 25138; S. 13/1999 - mass. 24412; S. 28/1997; S. 26/1997 - mass. 23130; S. 10/1995; S. 5/1995 - mass. 21554; S. 33/1993 - mass. 19083; S. 32/1993 - mass. 19078; S. 47/1991 - mass. 16927; S. 29/1987 - mass. 4043). [S. 60/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

Lo scrutinio di costituzionalità delle discipline elettorali deve lasciare in vigore una normativa immediatamente applicabile, complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. (*Precedenti citati*: sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 del 2008, n. 15 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991 e n. 29 del 1987). [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

V. anche Volume 1, Capitolo 19, par. 2.4.

2.1. Casi concreti

È dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato – perché non ricorrono le condizioni richieste per quello avente ad oggetto norme recate da una legge o da un atto con forza di legge – promosso dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Sardegna e Veneto affinché si dichiarasse che non spettava alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, quali titolari della funzione legislativa, il potere di omettere l'adozione di una legislazione che imponga, nell'ipotesi di *referendum* abrogativo su leggi costituzionalmente necessarie, e, in particolare, su leggi elettorali di organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la sospensione degli effetti del *referendum* stesso, allorché – attesa la natura non autoapplicativa della relativa normativa di risulta – sia necessario adottare una disciplina attuativa del medesimo, idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, e finché tale disciplina non sia approvata; e, per l'effetto, venga annullato l'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n.

352 del 1970, nella parte in cui non prevede la sospensione *de jure* degli effetti del *referendum* approvato, condizionata all'adozione delle misure applicative sufficienti ad assicurare la piena operatività della legge costituzionalmente necessaria, e, segnatamente, della legge elettorale per gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale. I ricorrenti non indicano uno o più parametri asseritamente violati, se non genericamente l'art. 75 Cost., limitandosi a lamentare una lesione della loro sfera di attribuzioni determinata dalla previsione dell'art. 37 citato, sull'assunto meramente ipotetico che la normativa di risulta del *referendum* da essi promosso non sia ritenuta autoapplicativa. Tuttavia, nel caso di specie non solo sussiste l'astratta possibilità per i ricorrenti di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale sulla norma oggetto del conflitto, ma tale possibilità i medesimi ricorrenti hanno concretamente esercitato, sollevando, nella veste di promotori, l'eccezione di incostituzionalità della stessa norma nel giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo. [O. 9/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

La normativa che resta in vigore a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come novellato dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*), prevedente un turno di ballottaggio eventuale per l'assegnazione del premio di maggioranza alla Camera dei deputati, è idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo, poiché qualora, all'esito del primo turno, la lista con la maggiore cifra elettorale nazionale non abbia ottenuto almeno il 40% dei voti validi espressi [o 340 seggi], resta fermo il riparto proporzionale dei seggi tra le liste che hanno superato le soglie di sbarramento previste. [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

A seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui consente al candidato capolista eletto in più collegi plurinominali di optare arbitrariamente tra essi, permane – in funzione sostitutiva di quello caducato – il criterio residuale del sorteggio, già previsto nella porzione restante della stessa disposizione quale criterio residuale, la cui presenza restituisce una normativa elettorale di risulta immediatamente applicabile, appartenendo tuttavia alla responsabilità del legislatore sostituirlo con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori. [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Capitolo 3. Il Parlamento

1. La posizione costituzionale

Al Parlamento nazionale deve essere riconosciuta una posizione costituzionale del tutto peculiare, in ragione della quale le norme che si riferiscono a esso o ai suoi membri sono da qualificare come diritto singolare, per cui gli vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai Consigli regionali, dovendosi negare in conseguenza la piena equiparazione delle assemblee legislative regionali alle assemblee parlamentari considerato che, diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità. (*Precedente: S. 279/2008 - mass. 32710*). [S. 182/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

Nello stesso senso, v. S. 136/22.

Il ruolo che la Costituzione riserva al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi deve essere rispettato nel suo significato sostanziale, in quanto l'attribuzione della funzione legislativa alle due Camere e i principi relativi all'esame, in commissione e in assemblea, dei progetti di legge e alla loro votazione – articolo per articolo e sul testo finale – sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari, di discutere e di collaborare *cognita causa* alla formazione del testo. Tali esigenze si impongono, in particolare, per l'approvazione della legge di bilancio – la cui centralità conferma la natura di “bene pubblico” del bilancio – che, nella sua nuova veste sostanziale, rappresenta il principale strumento di decisione sulla contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e sull'allocazione delle risorse pubbliche nonché il riferimento per la verifica dei risultati delle politiche pubbliche. (*Precedenti citati: sentenze n. 61 del 2018, n. 247 del 2017, n. 80 del 2017 e n. 184 del 2016*). [O. 17/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

Il Parlamento è sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale, che imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. (*Precedente citato: sentenza n. 106 del 2002*). [S. 214/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

Nello stesso senso, v. S. 276/16.

1.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Trento in riferimento agli artt. 64, 66, 68 e 69 Cost., degli artt. 2 e 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, che, rispettivamente, prevedevano, prima della avvenuta abrogazione da parte della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, la riduzione del 20% dell'importo degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, spettanti in ragione della carica di consigliere regionale precedentemente rivestita dal beneficiario o dai superstiti, e 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 dal beneficiario o dai superstiti. I parametri evocati risultano inconferenti. [S. 136/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

2. L'autonomia normativa e funzionale

L'autonomia normativa sancita dall'art. 64, primo comma, Cost., è connotato essenziale ai fini del riconoscimento della posizione di assoluta indipendenza del Parlamento e, dunque, del libero ed efficiente svolgimento delle funzioni dello stesso. (*Precedenti*: S. 262/2017 - mass. 40994; S. 231/1975 - mass. 8073). [S. 126/23. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

Nell'ambito dell'autonomia regolamentare attribuita alle Camere dall'art. 64, primo comma, Cost., è ricompreso il potere di disciplinare, con propri regolamenti, anche c.d. "minori" (in quanto promananti dagli Uffici di presidenza delle Camere) i vitalizi dei deputati, pur essendo anche possibile una disciplina di tali trattamenti da parte della legge. (*Precedente*: S. 237/2022 - mass. 45147). [S. 126/23. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

Le modalità di espressione del voto in Parlamento sono soggette alla disciplina dei procedimenti parlamentari e alle norme di organizzazione delle Assemblee, così come lo sono, in generale, lo svolgimento dei lavori e, prima ancora, lo stesso accesso alla sede parlamentare, tenendosi comunque in conto che l'autonomia normativa e funzionale delle Camere non può essere interpretata quale affrancamento da qualsiasi forma di controllo esterno. (*Precedenti*: S. 262/2017 - mass. 40994; S. 379/1996 - mass. 22938; O. 256/2021 - mass. 44438; O. 255/2021 - mass. 44437; O. 188/2021 - mass. 44209). [O. 212/22. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

Nelle ipotesi in cui il singolo parlamentare deduca unicamente violazioni dei Regolamenti della Camera e del Senato e delle relative prassi, operano rimedi interni alle assemblee parlamentari, cui è riservato il giudizio relativo all'interpretazione e applicazione delle norme e delle prassi regolamentari. (*Precedenti*: O. 193/2021 - mass. 44327; O. 186/2021 - mass. 44181). [O. 151/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

L'essenza della garanzia contro l'interferenza di altri poteri che la Costituzione riconosce alle Camere è data dalla esclusività della capacità qualificatoria che il regolamento parlamentare possiede, anche quanto allo svolgimento dei lavori. (*Precedente*: S. 379/1996 - mass. 22940). [O. 255/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

2.1. Casi concreti

È dichiarato che non spettava al Tribunale di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, non applicare, nella procedura esecutiva riguardante un ex parlamentare, l'art. 15 del regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati che, nel testo vigente *ratione temporis* stabiliva, richiamando l'art. 545 cod. proc. civ., un limite di pignorabilità per i trattamenti vitalizi dei deputati; per l'effetto, è disposto l'annullamento dell'ordinanza con cui detto giudice ha disposto l'assegnazione integrale in favore del creditore precedente del trattamento vitalizio dell'ex parlamentare esecutato, limitatamente alla misura eccedente a quanto previsto dall'art. 15. L'ordinanza ha determinato un'illegittima menomazione del potere regolamentare riconosciuto alla ricorrente dall'art. 64,

primo comma, Cost., dal momento che la norma regolamentare non applicata dal giudice costituiva una previsione *naturaliter* correlata alla possibilità delle Camere di disciplinare, con propri regolamenti, i trattamenti vitalizi e di attribuire loro natura previdenziale. [S. 126/23. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

3. Le prerogative a tutela della funzione parlamentare

3.1. Aspetti generali

La natura delle immunità parlamentari è di essere volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione. [S. 157/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Le prerogative poste a tutela della funzione parlamentare comportano una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione – principio che è all'origine della formazione dello Stato di diritto – e devono perciò essere interpretate evitando improprie letture estensive. Questa esigenza riguarda non solo l'interpretazione e l'applicazione dei testi costituzionali e legislativi che le contengono, ma, prima ancora, le modalità attraverso le quali il legislatore dà attuazione, quando necessario, al relativo dettato costituzionale. Al legislatore ordinario è, infatti, preclusa ogni integrazione o estensione della fonte costituzionale, restandogli consentito provvedere alla sua attuazione nella sola misura in cui sia finalizzata a rendere la prerogativa immediatamente e direttamente operativa sul piano processuale, senza che ciò comporti alcun indebito allargamento delle garanzie apprestate dalla disposizione costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 74 del 2013, n. 262 del 2009, n. 120 del 2004 e n. 24 del 2004*). [S. 38/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

3.2. L'insindacabilità delle opinioni e dei voti dei parlamentari

La *ratio* della norma di cui all'art. 68, primo comma, è preservare la libertà della funzione parlamentare e la sua autonomia; pertanto esso abbraccia, oltre ai voti dati e alle opinioni espresse in Parlamento, anche condotte tenute *extra moenia*, purché ascrivibili alla nozione di opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari. [S. 218/23. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Tutti i comportamenti contestati a un parlamentare svolti al di fuori delle “mura parlamentari” rientrano in una tipologia di atti rispetto ai quali sussistono indici rivelatori della insindacabilità. Con riguardo a dichiarazioni diffamatorie o oltraggiose, l'insindacabilità può espandersi a opinioni espresse *extra moenia*, purché contestuali o successive ad atti tipici parlamentari e sempre che sussista, al di là delle formule letterali usate, una sostanziale corrispondenza delle opinioni espresse rispetto ai citati atti. A fronte, tuttavia, di espressioni contenenti insulti, la prerogativa parlamentare non può essere estesa sino a ricomprendere simili affermazioni – di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni – solo perché collegate con le “battaglie” condotte da esponenti parlamentari in favore delle loro tesi politiche. Dinanzi poi a dichiarazioni o a comportamenti contestati ad altro titolo occorre verificare, ab imis, se essi siano identificabili come opinioni o, invece, una circostanza di fatto inidonea a esprimere un'opinione nell'esercizio della funzione di parlamentare, come, ad es., una dichiarazione imputata a titolo di falso, o meri comportamenti

materiali qualificati come resistenza a pubblico ufficiale, nonché condotte omissive e commissive. Esse, infatti, dilaterebbero il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente "personale", a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento. Va perciò escluso che qualsiasi comportamento materiale ovvero gli insulti possano rientrare nella prerogativa della insindacabilità, anche ove ispirati al fine di sostenere le opinioni espresse dal parlamentare. (*Precedenti*: S. 241/2022 - mass. 45185; S. 133/2018 - mass. 41360; S. 59/2018 - mass. 39945; S. 144/2015 - mass. 38478; S. 333/2011 - mass. 36002; S. 270/2002 - mass. 27101; S. 264/2014 - mass. 38179; S. 221/2014 - mass. 38113; S. 115/2014 - mass. 37914; S. 313/2013 - mass. 37566; S. 388/2007 - mass. 31833; S. 508/2002 - mass. 27428; S. 137/2001 - mass. 26216; S. 58/2000 - mass. 25187; S. 56/2000 - mass. 25189; S. 11/2000 - mass. 25128; S. 10/2000 - mass. 25126). [S. 218/23. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Non è da escludere, in astratto, che nel sistema costituzionale italiano la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. possa coprire anche dichiarazioni rese *extra moenia*, non necessariamente connesse ad atti parlamentari, ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare, assumendo carattere divulgativo di quanto riconducibile a quest'ultima. In ogni caso, gli atti parlamentari devono essere anteriori o contestuali alla dichiarazione reputata insindacabile, mentre quelli successivi ad essa sono per definizione irrilevanti. (*Precedenti*: S. 133/2018 - mass. 41360; S. 59/2018 - mass. 39945; S. 144/2015 - mass. 38478; S. 265/2014 - mass. 38180; S. 221/2014 - mass. 38113; S. 55/2014 - mass. 37788; S. 81/2011 - mass. 35479; S. 420/2008 - mass. 33051; S. 97/2008 - mass. 32268; S. 335/2006 - mass. 30709; S. 258/2006 - mass. 30569; S. 435/2002 - mass. 27325; S. 11/2000 - mass. 25128; S. 10/2000 - mass. 25126). [S. 241/22. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

L'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., presuppone che la deliberazione assembleare si riferisca specificamente alle opinioni che formano oggetto del giudizio di responsabilità, ma l'eventuale effetto inibitorio non è limitato al contenzioso da cui ha avuto origine la decisione della Camera, perché l'insindacabilità è una "qualità" che caratterizza, in sé e ovunque, l'opinione espressa dal parlamentare, la quale, proprio per il fondamento costituzionale che la assiste, è necessariamente destinata ad operare, oggettivamente e soggettivamente, *erga omnes*. Dalla riscontrata sussistenza del nesso funzionale ad opera della deliberazione assembleare consegue, quale deroga eccezionale alla normale esplicazione della funzione giurisdizionale, l'insindacabilità di quell'opinione, quale che sia la sede in cui il parlamentare sia (o eventualmente sarà) chiamato a risponderne. (*Precedenti citati*: sentenze n. 194 del 2011, n. 302 del 2007 e n. 265 del 1997). [S. 59/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Quando le Camere sono chiamate a deliberare sull'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. di opinioni espresse da loro componenti, esse debbono compiere una valutazione sulla riconducibilità di dette opinioni alle funzioni parlamentari. A tale fine, non assume alcuna rilevanza la qualificazione giuridica del fatto storico operata dall'autorità giudiziaria in base alla legge, poiché le Camere non sono chiamate a pronunciarsi sugli effetti che la singola

autorità giudiziaria fa derivare dall'opinione espressa dal parlamentare, ma solo sulla correlazione tra quest'ultima e l'esercizio delle funzioni parlamentari. È invece di esclusiva spettanza del giudice valutare se le dichiarazioni ascritte al parlamentare diano luogo a una qualche forma di responsabilità giuridica, ovvero concretino la manifestazione del diritto di critica politica, di cui egli, al pari di qualsiasi altro soggetto, fruisce ai sensi dell'art. 21 Cost. (*Precedente citato: sentenza n. 347 del 2004*). [S. 59/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

3.2.1. Casi concreti

È dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le condotte contestate al sen. Carlo Amedeo Giovanardi ai sensi degli artt. 326, 336 e 338 cod. pen., per le quali pende procedimento penale dinanzi al Tribunale di Modena, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost; e, per l'effetto, è annullata la relativa deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato nella seduta del 16 febbraio 2022. Le condotte inquadrate dall'autorità giudiziaria nell'esercizio della propria competenza, qualificate come minacce dirette a costringere pubblici ufficiali ed esponenti di un Corpo politico o amministrativo a compiere un atto contrario ai propri doveri di ufficio, non sono riconducibili alla nozione di espressione di una opinione. Al fine di ricomprendere le condotte di un parlamentare nell'alveo dell'art. 68, primo comma, Cost., infatti, non è sufficiente che esse abbiano quale comune ispirazione teleologica quella di confortare e di dare sostegno a una opinione del componente di una Camera, sia pure corrispondente a quanto da questi affermato in atti parlamentari. [S. 218/23. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato che non spettava alla Camera dei deputati deliberare che le dichiarazioni rese pubbliche dal deputato Stefano Esposito nei confronti dei signori G. V., D. L. e G. R., per le quali pende procedimento penale davanti al Tribunale di Torino, sesta sez. penale, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., con conseguente annullamento della deliberazione di insindacabilità adottata nella seduta del 24 marzo 2021, doc. IV-ter, n. 11-A. Difetta il nesso funzionale tra le affermazioni oggetto del procedimento penale e l'attività compiuta in sede parlamentare dall'on. Esposito poiché non risulta alcuna opinione, resa nell'esercizio della funzione parlamentare ed anteriore o contestuale alle dichiarazioni oggetto dell'imputazione, che abbia un contenuto nella sostanza corrispondente al fatto specifico denunciato su *Facebook* con la dichiarazione reputata insindacabile. [S. 241/22. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

È dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese alla stampa da un senatore, per le quali pende un procedimento civile di risarcimento del danno davanti al Tribunale di Cosenza, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., ed è annullata, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata nella seduta del 16 settembre 2015. Non sussistono, nel caso di specie, né il nesso con l'esercizio della funzione parlamentare delle dichiarazioni rese *extra moenia*, né quello contenutistico e temporale con atti interni del Parlamento, da accertare in ossequio al criterio

funzionale dell'insindacabilità. Le pubblicazioni giornalistiche del senatore per cui il ricorrente intende procedere, infatti, non presentano nessun elemento idoneo a qualificarle come espressione specifica della funzione parlamentare, ma piuttosto come ordinario esercizio del diritto di informazione e di critica, spettante al parlamentare come a ogni cittadino. Quanto alle dichiarazioni rese *extra moenia*, per alcune di esse l'oggetto non corrisponde contenutisticamente a quello degli atti interni indicati come rilevanti, mentre, per altre, il distacco temporale e la non prevedibilità del successivo atto interno – per evidente diversità di contenuto con quello asseritamente contenente i suoi elementi “embrionali” – escludono la contestualità. (*Precedenti citati: ordinanze n. 139 del 2016, n. 91 del 2016, n. 144 del 2015, n. 137 del 2015, e n. 335 del 2006*). [S. 133/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica affermare che «il fatto, ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 122 del 1993, convertito dalla legge n. 205 del 1993», per il quale pende il procedimento penale a carico del senatore Calderoli davanti al Tribunale di Bergamo, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., ed è annullata, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata nella seduta del 16 settembre 2015. Il Senato, affermando che le opinioni espresse dal senatore Calderoli nei confronti dell'on. Cécile Kashetu Kyenge (all'epoca dei fatti Ministro per l'integrazione) sono sindacabili in rapporto al reato di diffamazione aggravata dal mezzo di pubblicità, ma non in rapporto all'aggravante della finalità di discriminazione razziale, si è espresso sulla qualificazione giuridica del fatto, invadendo un campo costituzionalmente riservato al potere giudiziario (il tutto nel quadro di una non consentita scissione del concetto di insindacabilità, tra contenuto della opinione in sé e finalità che caratterizzerebbe quella esternazione). Sotto un secondo profilo, le opinioni suddette non hanno alcun nesso funzionale con l'esercizio dell'attività parlamentare, sia per il loro tenore testuale, poiché la prerogativa parlamentare di cui all'art. 68, primo comma, Cost., non può essere estesa sino a ricomprendere gli insulti – di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni – solo perché collegati con le “battaglie” condotte da esponenti parlamentari; sia perché le frasi in esame non hanno alcun contenuto sostanzialmente corrispondente a quello dei due atti di sindacato ispettivo cui si fa riferimento nella relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, così venendo a mancare una delle condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale affinché l'attività esterna del membro del Parlamento possa essere legittimamente ricompresa nelle funzioni parlamentari. (*Precedenti citati: sentenze n. 257 del 2002 e n. 137 del 2001*). [S. 59/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

3.3. L'autorizzazione alle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e al sequestro della corrispondenza

La garanzia di cui all'art. 68, terzo comma, Cost. non mira a tutelare un diritto individuale, ma a proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, in conformità alla natura stessa delle immunità parlamentari, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione. Di conseguenza, l'individuazione degli ambiti di applicazione dell'uno e dell'altro

regime autorizzatorio previsti dagli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003 discende dalla ratio di garanzia dell'art. 68, terzo comma, Cost., che consiste nel porre a riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo, quali quelle derivanti da intenti persecutori associati a strumenti di particolare invasività come le intercettazioni. L'autorizzazione preventiva, pertanto, deve essere richiesta non solo se l'atto d'indagine sia disposto direttamente nei confronti di utenze intestate al parlamentare o nella sua disponibilità (intercettazioni c. d. "dirette"), ma anche tutte le volte in cui la captazione si riferisca a utenze di interlocutori abituali del parlamentare, o sia effettuata in luoghi presumibilmente da questo frequentati, al precipuo scopo di conoscere il contenuto delle conversazioni e delle comunicazioni del parlamentare stesso. Ai fini della richiesta preventiva dell'autorizzazione, ciò che conta non è la titolarità dell'utenza o del luogo, ma la direzione dell'atto d'indagine. A restare escluse dalla necessità del placet preventivo della Camera di appartenenza del parlamentare, e a ricadere quindi nell'ambito di applicazione dell'art. 6 della legge n. 140 del 2003, sono le intercettazioni "occasional", per le quali l'impossibilità di munirsi dell'autorizzazione preventiva discende dall'assenza di preordinazione all'obiettivo di accedere alle comunicazioni del parlamentare e, di conseguenza, dal carattere fortuito dell'ingresso dei materiali captati nel recinto dell'attività d'indagine (*Precedenti*: S. 157/2023 - mass. 45657; S. 38/2019 - mass. 42192; S. 390/2007 - mass. 31835; O. 129/2020 - mass. 43535). [S. 227/23. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Al fine di sceverare le intercettazioni occasionali da quelle indirette bisogna tenere conto, sebbene in via solamente esemplificativa, dei rapporti intercorrenti tra parlamentare e terzo sottoposto a intercettazione, avuto riguardo al tipo di attività criminosa oggetto di indagine; del numero delle conversazioni intercorse tra il terzo e il parlamentare; dell'arco di tempo durante il quale tale attività di captazione è avvenuta, anche rispetto ad eventuali proroghe delle autorizzazioni e al momento in cui sono sorti indizi a carico del parlamentare. Tali indici, per quanto rilevanti, possono tuttavia non essere da soli sufficienti a rivelare il carattere mirato dell'attività di indagine, essendo a tal fine dirimente la circostanza che, a carico del parlamentare, emergano elementi idonei a dimostrare l'intenzione delle autorità procedenti di approfondire, tramite l'attività di intercettazione, la sua posizione in vista del possibile esercizio dell'azione penale; cosicché, dal momento che le intercettazioni diventassero "mirate" (e, con ciò, "indirette"), sarebbe necessaria l'autorizzazione preventiva della Camera, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003. (*Precedenti*: S. 114/2013 - mass. 4489; S. 113/2010 - mass. 34486; O. 263/2010 - mass. 34859). [S. 227/23. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

L'art. 68, terzo comma, Cost. tutela la corrispondenza dei membri del Parlamento – ivi compresa quella elettronica – anche dopo la ricezione da parte del destinatario. Tale garanzia si traduce, per gli organi inquirenti che abbiano appreso i contenuti di conversazioni scambiate dal parlamentare con il terzo proprietario del dispositivo di telefonia mobile oggetto di sequestro, nell'obbligo di sospendere l'estrazione di tali messaggi dalla memoria del dispositivo (o dalla relativa copia) e chiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare, a norma dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003, al fine di poterli coinvolgere nel sequestro, a prescindere da ogni valutazione circa la natura

“mirata” o “occasionale” dell’acquisizione dei messaggi del parlamentare. (Precedente: S. 170/2023 - mass. 45717). [S. 227/23. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

La garanzia costituzionale (art. 68) che richiede l’autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza è volta primariamente a proteggere l’autonomia e l’indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, riverberando solo strumentalmente i suoi effetti a favore delle persone investite della funzione. (Precedenti: S. 38/2019 - mass. 42192; S. 74/2013 - mass. 37023; S. 390/2007 - mass. 31839; O. 129/2020 - mass. 43535). [S. 170/23. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

Il concetto di «corrispondenza» è ampiamente comprensivo, atto ad abbracciare ogni comunicazione di pensiero umano (idee, propositi, sentimenti, dati, notizie) tra due o più persone determinate, attuata in modo diverso dalla conversazione in presenza; in linea generale, pertanto, lo scambio di messaggi elettronici – *e-mail*, SMS, *WhatsApp* e simili – rappresenta, di per sé, una forma di corrispondenza agli effetti degli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost. [S. 170/23. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

La tutela accordata dall’art. 15 Cost. – anche ove si guardi alla prerogativa parlamentare prevista dall’art. 68, terzo comma, Cost. – prescinde dalle caratteristiche del mezzo tecnico utilizzato ai fini della trasmissione del pensiero, aprendo così il testo costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata. La garanzia si estende, quindi, ad ogni strumento che l’evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi, compresi quelli elettronici e informatici, ignoti al momento del varo della Carta costituzionale. Posta elettronica e messaggi inviati tramite l’applicazione *WhatsApp* (appartenente ai sistemi di c.d. messaggistica istantanea) rientrano, dunque, a pieno titolo nella sfera di protezione dell’art. 15 Cost., apparendo del tutto assimilabili a lettere o biglietti chiusi. La riservatezza della comunicazione, che nella tradizionale corrispondenza epistolare è garantita dall’inserimento del plico cartaceo o del biglietto in una busta chiusa, è qui assicurata dal fatto che la posta elettronica viene inviata a una specifica casella di posta, accessibile solo al destinatario tramite procedure che prevedono l’utilizzo di codici personali; mentre il messaggio *WhatsApp*, spedito tramite tecniche che assicurano la riservatezza, è accessibile solo al soggetto che abbia la disponibilità del dispositivo elettronico di destinazione, normalmente protetto anch’esso da codici di accesso o altri meccanismi di identificazione. (Precedenti: S. 2/2023 - mass. 45265; S. 20/2017 - mass. 39645; S. 81/1993 - mass. 19295; S. 1030/1988). [S. 170/23. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

L’art. 68 Cost. esige l’autorizzazione della Camera di appartenenza solo per eseguire specifici atti nei confronti dei membri del Parlamento, particolarmente suscettibili di incidere sullo svolgimento del mandato elettivo (limitazioni della libertà personale, perquisizioni personali e domiciliari, intercettazioni, sequestri di corrispondenza): non, invece, di espletare, con altri mezzi, indagini bancarie sul parlamentare, né di acquisire, in diverso modo, suoi dati personali, utili a fini di indagine. In effetti, le prerogative poste a tutela della funzione parlamentare

comportano una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione – principio che è all’origine della formazione dello Stato di diritto – e devono perciò essere interpretate alla luce della loro *ratio*, evitando improprie letture estensive. (*Precedenti*: S. 38/2019 - mass. 42192; S. 74/2013 - mass. 37023). [S. 170/23. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

La garanzia prevista dall’art. 68, terzo comma, Cost., che richiede l’autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza, è volta primariamente a proteggere l’autonomia e l’indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, riverberando solo indirettamente i suoi effetti a favore delle persone investite della funzione. (*Precedenti*: S. 38/2019 - mass. 42192; S. 74/2013 - mass. 37023; S. 390/2007 - mass. 31839; O. 129/2020 - mass. 43535). [O. 261/22. Pres. de PRETIS; Red. MODUGNO]

La *ratio* della garanzia prevista all’art. 68, terzo comma, Cost. non mira a tutelare un diritto individuale, ma a proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, in conformità alla natura stessa delle immunità parlamentari, volte primariamente alla protezione dell’autonomia e dell’indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione. Il parametro costituzionale in parola non mira dunque a salvaguardare la riservatezza delle comunicazioni del parlamentare in quanto tale, poiché quest’ultima trova sicuri riconoscimento e tutela, a livello costituzionale, nell’art. 15 Cost., secondo il quale la limitazione della libertà e segretezza delle comunicazioni può avvenire solo per atto motivato dell’autorità giudiziaria, con le garanzie stabilite dalla legge. (*Precedenti citati*: sentenze n. 38 del 2019, n. 74 del 2013, n. 390 del 2007 e n. 9 del 1970). [O. 129/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

3.3.1. Casi concreti

È dichiarato che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, al GIP e al GUP presso il medesimo Tribunale, disporre, effettuare e utilizzare, nell’ambito dei procedimenti penali confluiti nel procedimento iscritto al n. 24047/2015 R.G.N.R., le intercettazioni che hanno coinvolto Stefano Esposito nel periodo intercorrente tra il 3 agosto 2015 e il 22 marzo 2018; né che spettasse alle medesime autorità utilizzare, nell’ambito degli stessi procedimenti, le intercettazioni che hanno coinvolto Stefano Esposito, effettuate sino alla data del 2 agosto 2015; né che spettasse alle medesime autorità acquisire e utilizzare quali elementi di prova, nell’ambito degli stessi procedimenti, i messaggi *WhatsApp* scambiati tra Stefano Esposito e G. M., prelevati il 19 marzo 2018 tramite copia forense dei dati contenuti nello smartphone in uso a quest’ultimo; e sono annullati, per l’effetto, limitatamente alla posizione di Stefano Esposito, la richiesta di rinvio a giudizio formulata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino il 29 luglio 2021 nell’ambito del procedimento penale indicato e il decreto che dispone il giudizio, adottato dal GUP il 1° marzo 2022 in relazione al medesimo procedimento. Lo svolgimento anomalo dell’attività di intercettazione, e del successivo utilizzo del materiale così acquisito – senza aver mai richiesto, lungo l’intero corso delle indagini e del procedimento penale, alcuna autorizzazione: né quella successiva, ex art. 6,

comma 2, della legge n. 140 del 2003, né quella preventiva ex art. 4 della medesima legge – determina la violazione dell’art. 68, terzo comma, Cost., sia pure nelle distinte forme introdotte dagli artt. 4 e 6 citati. Il nome dell’allora senatore Esposito, infatti, affiora nell’ambito di un’attività di indagine sull’attività di G. M., iniziata nel febbraio 2015 e protrattasi fino al settembre dello stesso anno, da cui risulta che fin dal 25 marzo 2015 le scelte imprenditoriali di G. M. trovavano un riferimento costante nella persona di Stefano Esposito, i cui rapporti venivano ulteriormente approfonditi in un’informativa di polizia giudiziaria depositata il 3 agosto 2015. L’anomala effettuazione e acquisizione agli atti del procedimento di un numero assai cospicuo di intercettazioni che vedono coinvolto un parlamentare in carica, nel corso di un’attività di indagine che si è dispiegata, nell’ambito di una pluralità di procedimenti tra loro variamente collegati, per più anni, senza che sia stata richiesta alcuna autorizzazione, denota come tale complessiva attività di indagine fosse univocamente diretta a captare le comunicazioni del senatore Esposito, quanto meno a far data dall’informativa di polizia giudiziaria del 3 agosto 2015, data dalla quale alle intercettazioni deve essere attribuita natura “indiretta”. L’anomalia decisionale e operativa che ha contraddistinto il modus procedendi delle autorità giudiziarie torinesi si riverbera su tutte le attività poste in essere da queste ultime sulla base delle intercettazioni illegittimamente autorizzate, effettuate a far data dal 3 agosto 2015. Quanto alle attività di captazione delle conversazioni del parlamentare in epoca antecedente al 3 agosto 2015, alle stesse deve ritenersi applicabile la disciplina di cui all’art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003. Ne consegue che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, prima, e il GUP del medesimo Tribunale, poi, non avrebbero potuto porre quelle captazioni a fondamento, rispettivamente, della richiesta di rinvio a giudizio di Stefano Esposito e del decreto che dispone il giudizio, in assenza della richiesta di autorizzazione di cui al citato art. 6, comma 2. Restano viceversa esenti dalla necessità di qualsivoglia autorizzazione le intercettazioni delle conversazioni di Stefano Esposito effettuate dopo il 22 marzo 2018, data di conclusione della legislatura nella quale l’Esposito ha ricoperto la carica di senatore della Repubblica. [S. 227/23. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

È dichiarato che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze acquisire agli atti del procedimento penale iscritto al n. 3745/2019 R.G.N.R., sulla base di decreti di perquisizione e sequestro messi il 20 novembre 2019, corrispondenza riguardante il sen. Matteo Renzi, costituita da messaggi di testo scambiati tramite l’applicazione *WhatsApp* tra il sen. Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018, e tra il sen. Renzi e M. C. nel periodo 12 agosto 2018-15 ottobre 2019, nonché da posta elettronica intercorsa fra quest’ultimo e il senatore Renzi, nel numero di quattro missive, tra il 1° e il 10 agosto 2018; ed è annullato, per l’effetto, il sequestro dei messaggi di testo scambiati tra il sen. Matteo Renzi e V. U. M. nei giorni 3 e 4 giugno 2018, per i quali, a differenza di altri, non è nel frattempo intervenuto provvedimento di annullamento della Cassazione. Degradare la comunicazione a mero documento quando non più *in itinere*, è soluzione che, se confina in ambiti angusti la tutela costituzionale prefigurata dall’art. 15 Cost. nei casi, sempre più ridotti, di corrispondenza cartacea, finisce addirittura per azzerarla, di fatto, rispetto alle comunicazioni operate tramite posta elettronica e altri servizi di messaggistica istantanea, in cui all’invio segue immediatamente – o, comunque sia, senza uno iato temporale

apprezzabile – la ricezione. Una simile conclusione si impone a maggior ragione allorché non si tratti solo di stabilire cosa sia corrispondenza per la generalità dei consociati, ma di delimitare specificamente l'area della corrispondenza di e con un parlamentare, per il cui sequestro l'art. 68, terzo comma, Cost. richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza. Limitare la citata prerogativa alle sole comunicazioni in corso di svolgimento e non già concluse significherebbe darne una interpretazione così restrittiva da vanificarne la portata: condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione del mandato parlamentare possono bene derivare, infatti, anche dalla presa di conoscenza dei contenuti di messaggi già pervenuti al destinatario. Se, dunque, l'acquisizione dei dati esteriori di comunicazioni già avvenute, quali quelli memorizzati in un tabulato, gode delle tutele accordate dagli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost., è impensabile che non ne fruisca, invece, il sequestro di messaggi elettronici, anche se già recapitati al destinatario: operazione che consente di venire a conoscenza non soltanto dei dati identificativi estrinseci delle comunicazioni, ma anche del loro contenuto, e dunque di attitudine intrusiva tendenzialmente maggiore). (Precedenti: S. 157/2023 - mass. 45658; S. 38/2019 - mass. 42192; S. 113/2010 - mass. 34488; S. 390/2007 - mass. 31839). [S. 170/23. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

È dichiarato che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze acquisire agli atti del procedimento penale n. 3745/2019 R.G.N.R., tramite decreto di acquisizione emesso l'11 gennaio 2021, l'estratto del conto corrente bancario personale del sen. Matteo Renzi relativo al periodo 14 giugno 2018-13 marzo 2020. L'atto investigativo in questione resta al di fuori del perimetro applicativo della prerogativa parlamentare invocata: l'estratto conto è, infatti, un documento che ha una funzione e una valenza autonoma, indipendente dalla spedizione al correntista; esso non è altro che un riepilogo delle risultanze delle scritture contabili della banca. Si tratta, dunque, di per sé, di un documento contabile interno all'ente creditizio: la circostanza che possa o debba essere trasmesso al cliente non lo qualifica in modo automatico e permanente come «corrispondenza», agli effetti dell'art. 68, terzo comma, Cost. Se oggetto di apprensione da parte degli organi inquirenti fosse l'estratto conto spedito dalla banca al correntista, si potrebbe effettivamente ritenere che le garanzie previste dagli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost. entrino in gioco. Nella specie, come dedotto e documentato dalla Procura di Firenze, l'estratto del conto corrente bancario del sen. Renzi è entrato negli atti di indagine tramite un decreto, emesso l'11 gennaio 2021, di acquisizione di segnalazioni di operazioni bancarie sospette effettuate in base alla normativa antiriciclaggio di cui al d.lgs. n. 231 del 2007: segnalazioni tra i cui allegati figurava l'estratto conto in questione ricavato dalla segnalante Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia tramite interrogazione delle banche dati in suo possesso. [S. 170/23. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal GUP del Tribunale di Bologna in riferimento all'art. 68, terzo comma, Cost., dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui prevede che il giudice debba chiedere alla Camera, alla quale il parlamentare appartiene o apparteneva, l'autorizzazione ad utilizzare i tabulati di comunicazioni relativi ad utenze intestate a terzi, venute in contatto con il primo. Il duplice riferimento testuale, nell'art. 68, terzo comma, Cost., a “conversazioni o comunicazioni”

induce a ritenere che al contenuto di una conversazione o di una comunicazione siano accostabili, e risultino perciò protetti dalla garanzia costituzionale, anche i dati puramente storici ed esteriori, in quanto essi stessi “fatti comunicativi”. La previsione censurata, equiparando ai fini del suo utilizzo in giudizio il tabulato telefonico alla registrazione o al verbale di un’intercettazione, non lede pertanto il principio di uguale soggezione alla legge, ma attua il pertinente trattamento richiesto dalla garanzia costituzionale che mira a proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, e per questa ragione può estendersi ad un atto investigativo idoneo a incidere sulla libertà di comunicazione del parlamentare, qual è certamente il tabulato, che, per la sua pervasività, può tradursi in fonte di condizionamento sul libero esercizio della funzione. (*Precedenti citati: sentenze n. 188 del 2010, n. 114 del 2010, n. 113 del 2010, n. 390 del 2007, n. 281 del 1998, n. 81 del 1993 e ordinanza n. 263 del 2010*). [S. 38/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

V., per la libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni, anche Volume 8, Capitolo 17.

3.4. I trattamenti vitalizi

I trattamenti vitalizi rivestono la funzione, costituzionalmente rilevante, di assicurare a tutti l’accesso alle cariche elettive e l’esecuzione indipendente delle relative funzioni, scongiurando il rischio che lo svolgimento del *munus* parlamentare possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale. I vitalizi parlamentari, pertanto, pur se in origine non potevano essere assimilati a trattamenti pensionistici in senso stretto, svolgono una funzione previdenziale. (*Precedenti: S. 237/2022 - mass. 45147; S. 182/2022 - mass. 44952; S. 136/2022*). [S. 126/23. Pres. SCIARRA; Red. AMOROSO]

V. anche Volume 7, Capitolo 13, par. 3.1.

3.5. La verifica dei poteri

Il controllo effettuato dalle Camere sulla convalida della elezione dei propri componenti si configura come unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 259 del 2009 e n. 113 del 1993*). [S. 48/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

4. I soggetti

4.1. Il singolo parlamentare

Esiste una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare che – qualora risultino lese da altri organi parlamentari – possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato. Tali sono le prerogative inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione. (*Precedente: O. 17/2019 - mass. 41933*). [O. 212/22. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

Esiste una sfera di prerogative del singolo parlamentare – diverse e distinte da quelle che spettano all’assemblea di cui fa parte – che, qualora risultino lese da altri organi parlamentari, possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato. Si tratta delle attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo

parlamentare. (*Precedente: O. 17/2019 - mass. 41933*). [O. 154/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

Esiste una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, che – qualora risultino lese da altri organi parlamentari – possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato. Tali sono le prerogative, legate all’esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo “opinioni” e “voti” (ai quali si riferisce l’art. 68 Cost., sia pure al diverso fine di individuare l’area della insindacabilità); segnatamente, nell’ambito della funzione legislativa, le prerogative del singolo rappresentante si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito “a ciascun membro delle Camere” dall’art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.). (*Precedente: O. 17/2019 - mass. 41933*). [O. 80/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

Il potere di presentare interrogazioni, rivolte al Governo, ancorché non previsto espressamente dalla Costituzione, fa parte tradizionalmente delle attribuzioni del singolo membro delle Camere, nell’ambito dell’attività e della funzione ispettivo-politica ad esso spettante. (*Precedente: S. 379/2003 - mass. 28147*). [O. 193/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

La legittimazione del singolo parlamentare è riconosciuta a tutela delle attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 67, 68, 69, 71, primo comma, e 72 Cost., inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare. Tuttavia, il singolo parlamentare può ritenersi legittimato a sollevare conflitto di attribuzione solo quando siano prospettate violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari, rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione. (*Precedenti citati: ordinanze n. 86 del 2020, n. 60 del 2020, n. 275 del 2019, n. 274 del 2019 e n. 17 del 2019*). [O. 129/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

La Costituzione individua una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell’Assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare. Pertanto, quando il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è la Camera di appartenenza, sarà quest’ultima, e non il singolo parlamentare, legittimata a valutare l’opportunità di insorgere e di reagire eventualmente avverso le supposte violazioni. (*Precedenti citati: ordinanze n. 17 del 2019 e n. 163 del 2018*). [O. 129/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

V. anche Voume 1, Capitolo 17, par. 5.3.

4.2. Segue: divieto di mandato imperativo

L’art. 67 Cost. spiega i propri effetti non solo sul rapporto fra elettori ed eletti, ma anche sulla relazione tra il singolo parlamentare e il partito e il gruppo parlamentare di appartenenza. Come in tutti quelli di derivazione liberale, anche nel nostro ordinamento costituzionale – che pure, all’art. 49 Cost., sottolinea il

ruolo essenziale dei partiti per la determinazione della politica nazionale – la garanzia del libero mandato non consente l’instaurazione, in capo ai singoli parlamentari, di vincoli – da qualunque fonte derivino: legislativa, statutaria, negoziale – idonei a incidere giuridicamente sullo *status* del parlamentare e sulle modalità di svolgimento del mandato elettivo. Se può certamente accadere (e di regola accade) che, in riferimento all’esercizio del mandato, vengano di fatto stipulati accordi, impartite istruzioni o fatti valere vincoli di fedeltà, generalmente disciplinati da regole di matrice privatistica, attinenti alla normazione interna agli stessi partiti o gruppi parlamentari di riferimento, tuttavia, proprio in forza di quanto disposto dall’art. 67 Cost., tali accordi, istruzioni e vincoli non sono assistiti da alcuna garanzia giuridica, poiché la loro osservanza è rimessa alla coscienza del singolo parlamentare. Il significato della disposizione costituzionale non risiede, perciò, nel vietare, o nel rendere giuridicamente sanzionabile, l’adesione spontanea del parlamentare alle direttive del suo partito o del suo gruppo. La funzione di garanzia dell’art. 67 Cost. si rivela, invece, nei casi in cui gli accordi tra parlamentare e partito pretendano di tradursi in vincoli con effetto diretto sullo *status* del parlamentare o sulla libertà di esercizio del mandato. [S. 207/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito. (*Precedente: S. 14/1964 - mass. 2064*). [S. 207/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

4.3. Segue: impossibilità di rappresentare l’intero organo

Sono inammissibili i conflitti sollevati da singoli parlamentari qualora la funzione rivendicata spetti alla Camera o al Senato, dovendo escludersi che essi possano rappresentare l’intero organo di appartenenza. (*Precedenti: O. 80/2022 - mass. 44819; O. 255/2021 - mass. 44437; O. 67/2021 - mass. 43797; O. 66/2021 - mass. 43780; O. 129/2020 - mass. 43535; O. 163/2018 - mass. 40083; O. 277/2017 - mass. 39733*). [O. 154/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

Il singolo parlamentare non può rappresentare l’intero organo cui appartiene e non è ipotizzabile alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza. (*Precedenti: O. 67/2021 - mass. 43797; O. 129/2020 - mass. 43535; O. 163/2018 - mass. 40083*). [O. 151/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

Deve escludersi che, in un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, il singolo parlamentare possa rappresentare l’intero organo cui appartiene, in quanto non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell’esecutivo. (*Precedenti: O. 80/2022 - mass. 44819; O. 181/2018 - mass. 40206*). [O. 151/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

Il singolo parlamentare non può rappresentare l’intero organo cui appartiene, perché egli non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell’esecutivo. (*Precedente: O. 181/2018 - mass. 40206*). [O. 80/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

V. anche Volume 1, Capitolo 17, par. 5.3.

4.3.1. Casi concreti

Sono dichiarati inammissibili, per carenza dei requisiti soggettivo e oggettivo, i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promossi dal senatore Gregorio De Falco e dai deputati Spessotto e altri e Fassina, nei confronti, complessivamente, del Governo, anche nella persona del Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio nonché quale rappresentante del Governo, della propria Camera di appartenenza, del Presidente della ottava Commissione permanente, della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, del Presidente e dell'Assemblea del Senato della Repubblica, per violazione degli artt. 3, 67, 68, 71, 72, 77, secondo comma, e 94 Cost., in relazione all'approvazione, con apposizione della questione di fiducia, del disegno di legge di conversione del d.l. n. 121 del 2021, e in particolare del suo art. 7, in mancanza dell'acquisizione della decisione della Commissione europea, alla quale i commissari straordinari sono tenuti, sulla base dell'art. 79 del d.l. n. 18 del 2020, come conv., ad adeguare il programma della procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia – Società Aerea Italiana spa e Alitalia Cityliner spa. Con i conflitti in esame – indirizzati a contestare prevalentemente il *modus operandi* del Governo – non viene rivendicata la lesione di una prerogativa dei singoli parlamentari ricorrenti, in quanto non è ravvisabile in capo a questi ultimi una posizione che sia, se non propriamente contrapposta, quantomeno distinta e autonoma rispetto a quella facente capo alla Camera di appartenenza. Quand'anche le lamentate lesioni fossero riconducibili alla sfera di attribuzioni del singolo parlamentare, mancherebbe, sotto il profilo oggettivo, il carattere manifesto ed evidente della violazione, atteso che dalla ricostruzione dell'iter legislativo ricavabile dai lavori parlamentari risulta che i ricorrenti hanno potuto esercitare appieno le proprie prerogative di parlamentari. Infine, quanto al profilo della legittimazione passiva, con riferimento al Governo, deve escludersi che, in un conflitto, il singolo parlamentare possa rappresentare l'intero organo cui appartiene, in quanto non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell'esecutivo, mentre per gli altri soggetti, la prospettazione del ricorrente è resa incerta dal carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in esso contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni. (*Precedenti: O. 181/2018 - mass. 40206; O. 277/2017 - mass. 39733*). [O. 151/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

4.4. I gruppi parlamentari

L'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento. (*Precedenti citati: sentenze n. 174 del 2009, n. 193 del 2005, n. 298 del 2004 e n. 49 del 1998*). [O. 60/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

4.5. Il Consiglio di garanzia del Senato

Il Consiglio di garanzia del Senato ha legittimazione a sollevare l'incidente di legittimità costituzionale, come giudice *a quo*, ai sensi dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, in quanto costituisce un organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni

giurisdizionali volte alla decisione di controversie per l'obiettiva applicazione della legge. (*Precedenti*: S. 213/2017 - mass. 39949; S. 376/2001 - mass. 26627; S. 226/1976 - mass. 8570). [S. 237/22. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

5. Di alcuni istituti

5.1. Le prassi parlamentari

La presentazione di maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia rappresenta, in particolare per l'approvazione delle manovre di bilancio, una prassi consolidata nel tempo, della quale tuttavia la Corte costituzionale ha già segnalato gli effetti problematici. Dal "voto bloccato" determinato dalla questione di fiducia derivano, ai sensi delle vigenti procedurali parlamentari, la preclusione alla discussione dei singoli aspetti della disciplina e l'impossibilità di intervenire sul testo presentato dal Governo. Se è vero che una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, ciò non può giustificare qualunque prassi si affermi nelle Camere, anche *contra Constitutionem* ma, al contrario, occorre arginare quegli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo. (*Precedente citato*: sentenza n. 32 del 2014). [O. 17/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

5.2. Le inchieste su materie di pubblico interesse

A norma dell'art. 82 Cost., la potestà riconosciuta alle Camere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse non è esercitabile altrimenti che attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate, le quali, nell'espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento, dichiarandone perciò e definitivamente la volontà ai sensi del primo comma dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953. (*Precedenti citati*: sentenza n. 231 del 1975; ordinanze n. 228 del 1975 e n. 73 del 2006). [O. 193/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

5.3. Il diritto di petizione alle Camere

Il diritto di petizione si configura quale diritto individuale, sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione tra i rapporti politici, e non quale attribuzione costituzionale suscettibile di generare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Tali sono unicamente le attribuzioni previste nella Parte II della Costituzione, dedicata all'ordinamento della Repubblica. La presentazione di una petizione non determina, pertanto, un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti, bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti. (*Precedente*: O. 254/2021 - mass. 44436). [O. 32/22. Pres. AMATO; Red. VIGANÒ]

Il diritto di petizione, previsto dall'art. 50 Cost., si configura quale diritto individuale, sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione tra i rapporti politici, e non quale attribuzione costituzionale; non ci si trova, infatti, innanzi a una funzione attribuita dalla Costituzione a un determinato numero di cittadini o elettori, ma a un diritto del singolo, che mai potrebbe trovare tutela, quand'anche impedito, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. (*Precedente*: O. 85/2009 - mass. 33258). [O. 254/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

La natura, il contenuto e gli effetti giuridici del diritto di petizione lo differenziano dagli istituti dell'iniziativa legislativa e del *referendum* abrogativo dal momento che siffatti istituti, facenti parte dell'ordinamento della Repubblica, sono espressione della volontà popolare, esercitata da *quorum* di elettori predefiniti dalla stessa Costituzione, mentre la petizione, proprio perché mero diritto individuale, può essere presentata da qualsiasi cittadino e la sua natura non cambia ove sottoscritta da più cittadini. La presentazione di una petizione non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti, bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti, come conferma la disciplina prevista nei regolamenti parlamentari. [O. 254/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

5.3.1. Casi concreti

È dichiarato inammissibile, per carenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo, il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'avvocato Daniele Gradara in proprio e in qualità di procuratore e difensore dei firmatari della petizione relativa al procedimento di conversione del d.l. n. 127 del 2021, che ha esteso l'obbligo della certificazione verde COVID-19 – c.d. *green pass* – per accedere ai luoghi di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, nei confronti di entrambe le Camere, del Consiglio dei ministri, del Presidente del Consiglio dei ministri, del Presidente della Repubblica, in seguito all'omesso esame da parte delle Camere della detta petizione. La mancanza dei requisiti di ammissibilità del conflitto preclude l'esame della richiesta di autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale del d.l. n. 127 del 2021, come conv., comunque manifestamente irrilevanti per la carenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la risoluzione della questione medesima e la definizione del giudizio. (*Precedenti: S. 313/2013 - mass. 37925; O. 101/2000 - mass. 25217*). [O. 32/22. Pres. AMATO; Red. VIGANÒ]

È dichiarato inammissibile, per carenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi, il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall'avvocato Daniele Gradara, in proprio e come rappresentante dei firmatari della petizione relativa al procedimento di conversione del d.l. n. 111 del 2021, avente ad oggetto l'obbligo di certificazione verde COVID-19, c.d. *green pass*, nei confronti di entrambe le Camere, del Presidente del Consiglio dei ministri, del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica, in seguito all'omesso esame da parte delle Camere della detta petizione. La mancanza dei requisiti di ammissibilità del conflitto preclude l'esame della richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale del d.l. n. 111 del 2021, come conv., tra l'altro manifestamente irrilevante, per la carenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la risoluzione della questione medesima e la definizione del giudizio. (*Precedenti: S. 313/2013 - mass. 37925; O. 101/2000 - mass. 25217*). [O. 254/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

Capitolo 4. Il sistema elettorale

1. Finalità

In una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che essere primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività. [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Nell'assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive – confermato dall'esito del *referendum ex art. 138 Cost.* del 4 dicembre 2016 – la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre sistemi elettorali identici per i due rami del Parlamento, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee. [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

2. La discrezionalità del legislatore e il (limitato) intervento della Corte

Il legislatore gode di ampia discrezionalità nella disciplina della materia elettorale. In essa si esprime infatti con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, che è pertanto censurabile solo quando risulti manifestamente irragionevole. (*Precedenti: S. 35/2017 - mass. 39599; S. 1/2014 - mass. 37583; S. 242/2012 - mass. 36695; S. 107/1996; O. 260/2002 - mass. 27047*). [S. 62/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

Al legislatore va riconosciuta un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare, essendo riservata alla Corte costituzionale una possibilità di intervento limitata ai casi nei quali la disciplina introdotta risulti manifestamente irragionevole. (*Precedenti citati: sentenze n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996 e n. 438 del 1993; ordinanza n. 260 del 2002*). [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Anche in ambiti (come quello dei sistemi elettorali) connotati da ampia discrezionalità legislativa, lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 Cost.) impone di verificare che il bilanciamento dei principi e degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva. [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

L'art. 56, quarto comma, Cost. non si limita a prescrivere che i seggi da assegnare a ciascuna circoscrizione siano ripartiti, in proporzione alla popolazione, prima delle elezioni, ma intende anche impedire che tale ripartizione possa successivamente essere derogata al momento della assegnazione dei seggi alle singole liste nelle circoscrizioni, sulla base dei voti conseguiti da ciascuna di esse. Detto parametro non può, tuttavia, essere inteso nel senso di richiedere, quale soluzione costituzionalmente obbligata, un'assegnazione di seggi interamente conclusa all'interno delle singole circoscrizioni, senza tener conto dei voti che le liste ottengono a livello nazionale, poiché non è preordinato a garantire la rappresentanza dei territori in

sé considerati, ma tutela la distinta esigenza di una distribuzione dei seggi in proporzione alla popolazione delle diverse parti del territorio nazionale: la Camera dei deputati resta, infatti, sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), e la ripartizione in circoscrizioni non fa venir meno l'unità del corpo elettorale nazionale, del quale le singole circoscrizioni sono altrettante articolazioni nelle varie parti del territorio. (*Precedente citato: sentenza n. 271 del 2010*). [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

3. L'accesso alle cariche elettive

3.1. La 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]

3.1.1. 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]

3.2. La raccolta delle sottoscrizioni

L'onere della raccolta di un numero minimo di sottoscrizioni per la presentazione delle liste di candidati è finalizzato alla genuinità della competizione elettorale e alla serietà delle candidature, il cui bene finale tutelato è intimamente connesso al principio democratico della rappresentatività popolare: trattandosi di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali ed il libero ed efficace esercizio del diritto di voto. (*Precedenti citati*: sentenze n. 394 del 2006, n. 84 del 1997, n. 83 del 1992 e n. 45 del 1967). [S. 48/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

3.2.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18-bis, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, sollevate dal Tribunale di Roma in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 Prot. addiz. CEDU, nella parte in cui prevede, per la dichiarazione di presentazione delle liste di candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominali, la sottoscrizione di almeno 1.500 elettori (la metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai centoventi giorni rispetto alla scadenza naturale delle Camere), anziché di tali numeri ridotti a un quarto. La pur analitica indagine comparativa del rimettente tra le varie normative succedutisi in materia non consente di dimostrare che la disciplina vigente sia la più restrittiva per i soggetti non esonerati dall'obbligo di raccolta delle sottoscrizioni, giungendo oltretutto a superare la soglia della irragionevolezza manifesta, considerando anche le numerose variabili da considerare, ciò che rende non solo incerto, ma anche fallace il confronto fra discipline lontane nel tempo e nell'ispirazione; nonché tenendo conto dell'ampia discrezionalità attribuita al legislatore in materia elettorale, in considerazione dell'interesse costituzionale al regolare svolgimento delle competizioni elettorali assicurato dalla disciplina in esame. Caduta questa censura, seguono la medesima sorte quelle proposte per asserita lesione del libero esercizio del diritto di voto e del principio democratico di rappresentatività popolare, tutte dipendenti dalla prima. Infine, non sussiste nemmeno la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 Prot. addiz. CEDU, poiché la Corte EDU muove dal dichiarato presupposto che al legislatore nazionale deve essere riconosciuto il potere di disciplinare il diritto di presentarsi alle elezioni, circondandolo di cautele rigorose, anche più stringenti di quelle predisposte per il diritto di elettorato attivo, purché tali restrizioni perseguano un fine legittimo, compatibile con il principio del primato della legge e con gli obiettivi generali della Convenzione. (*Precedente citato*: sentenza n. 35 del 2021). [S. 48/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

3.3. L'aspettativa per motivi elettorali (casistica)

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, quinto comma, della legge n. 154 del 1981, censurato dalla Corte d'appello di Catanzaro – in riferimento all'art. 51 Cost. – nella parte in cui prevede che gli effetti dell'aspettativa per motivi elettorali, accompagnata dall'effettiva cessazione delle funzioni, decorrano dal provvedimento dell'amministrazione o, in mancanza, dal quinto giorno successivo alla presentazione della domanda di collocamento in aspettativa, anziché dalla data di presentazione della domanda stessa. Il denunciato rischio di dover presentare la domanda di collocamento in aspettativa ancor prima di avere certezza dell'inclusione nelle liste elettorali “è, per così dire, *in re ipsa*”, giacché il candidato deve comunque rimuovere la causa dell'ineleggibilità prima della presentazione delle liste da parte dei soggetti a ciò abilitati. La previsione di un termine brevissimo – allo scadere del quale, se la p.a. non ha adottato l'atto di sua competenza, si produce ugualmente l'effetto della cessazione della causa di ineleggibilità – mira a garantire in modo rigoroso l'operatività delle dimissioni e del collocamento in aspettativa quali strumenti di rimozione delle situazioni di ineleggibilità derivanti da rapporti d'impiego con la p.a. La diversità degli effetti che le dimissioni e il collocamento in aspettativa producono sul rapporto di lavoro non rende irragionevole la loro equiparazione ai fini elettorali, giustificata dall'idoneità di entrambi a scongiurare, mediante la cessazione definitiva o temporanea delle funzioni, il pericolo di inquinamento del voto e di condizionamenti del suffragio. Né l'irragionevolezza discende dal carattere doveroso e non discrezionale del provvedimento di presa d'atto dell'aspettativa per motivi elettorali, in quanto la *ratio* del termine previsto dalla norma censurata non è di offrire all'amministrazione un lasso di tempo per decidere sulla domanda, ma di garantire il buon andamento amministrativo, del quale l'immediata cessazione della funzione o della carica, per dimissioni o collocamento in aspettativa, comporterebbe il completo sacrificio, privando l'amministrazione di un minimo preavviso che le consenta di organizzarsi altrimenti. Tale logica di contemperamento di opposti interessi – di tutela dell'elettorato passivo e di garanzia dei poteri di organizzazione del datore di lavoro – è rinvenibile anche nella disciplina comune sul preavviso in caso di recesso del lavoratore (art. 2118 cod. civ.). Al contrario, l'invocata immediatezza degli effetti della domanda di aspettativa si presterebbe a una censura di irragionevolezza, in quanto produrrebbe un trattamento ingiustificatamente differenziato *in melius* rispetto all'ipotesi delle dimissioni, la quale, pur comportando la più gravosa conseguenza della definitiva cessazione del rapporto di servizio, rimarrebbe soggetta al termine previsto dal comma censurato. (*Precedenti citati: sentenze n. 438 del 1994, n. 111 del 1994, n. 338 del 1991, n. 309 del 1991 e n. 46 del 1969*). [S. 56/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

4. Il diritto di elettorato passivo

4.1. Disciplina ed eventuali limitazioni

Il diritto fondamentale di elettorato passivo, intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza. A tale esigenza di uniformità di disciplina, le regioni a statuto speciale possono derogare solo in presenza di particolari situazioni ambientali, condizioni peculiari locali o

eccezionali ovvero di situazioni concernenti categorie di soggetti esclusive o diverse da quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale. (*Precedenti*: S. 283/2010 - mass. 34931; S. 143/2010 - mass. 34595; S. 288/2007 - mass. 31579; S. 276/1997 - mass. 23430; S. 539/1990 - mass. 16699; S. 235/1988 - mass. 10490; S.127/1987 - mass. 4199; S. 189/1971 - mass. 5788; S. 108/1969 - mass. 3331). [S. 60/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

4.2. L'incandidabilità, la decadenza e la sospensione dalle cariche elettive

Le misure previste nel d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. "Legge Severino"), in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, così come quelle antecedentemente già previste dalla legge n. 55 del 1990 e dalla legge n. 16 del 1992, non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma sono piuttosto da ricollegare al venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche in questione o per il loro mantenimento. Ciò a tutela degli interessi costituzionali protetti dagli artt. 54, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., da bilanciare con quelli sottesi agli artt. 48 e 51 Cost. (*Precedenti*: S. 230/2021 - mass. 44404; S. 35/2021 - mass. 43709; S. 36/2019 - mass. 41664; S. 214/2017 - mass. 39492; S. 276/2016 - mass. 39476; S. 236/2015 - mass. 38615; S. 25/2002 - mass. 26763; S. 132/2001 - mass. 26201; S. 206/1999; S. 141/1996 - mass. 22377; S. 295/1994 - mass. 20718; S. 184/1994 - mass. 20662; S. 118/1994 - mass. 20510; S. 407/1992 - mass. 18908; O. 46/2020). [S. 56/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

Le misure dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive previste nel d.lgs. n. 235 del 2012, ancorché collegate alla commissione di un illecito, non hanno carattere sanzionatorio e rappresentano solo conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche pubbliche considerate. La sospensione dalla carica, in particolare, risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio e costituisce, per la sua natura provvisoria, misura sicuramente cautelare. (*Precedenti citati: sentenze n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015*). [S. 35/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

Il legislatore, nel disciplinare i requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche che comportano l'esercizio di funzioni pubbliche, ben può ricercare un bilanciamento tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e la tutela oggettiva del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione, dall'altro (esigenza che non è sufficiente a far venire meno la presenza di un consapevole "atto di fiducia" dell'elettorato che elegge il candidato già condannato in via non definitiva). (*Precedenti citati: sentenze n. 214 del 2017, n. 276 del 2016, n. 236 del 2015, n. 118 del 2013, n. 257 del 2010, n. 352 del 2008, n. 25 del 2002, n. 132 del 2001, n. 141 del 1996, n. 295 del 1994, n. 118 del 1994, n. 288 del 1993, n. 218 del 1993*). [S. 36/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

[...] Non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle Regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati. Ne può ritenersi irragionevole la scelta del legislatore di prevedere la sospensione con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali, poiché tale

scelta si fonda su dati di esperienza oggettivi, i quali dimostrano che i fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata trovano le loro principali manifestazioni nel tessuto istituzionale locale. Nemmeno l'esercizio di funzioni legislative da parte dei consigli regionali fa venir meno la diversità del loro livello istituzionale e funzionale rispetto al Parlamento e l'oggettiva differenza, per molti e decisivi aspetti, della condizione dei componenti dei due organi legislativi. La finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione perseguita dalla disciplina in esame può anzi giustificare un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione inflitte ai consiglieri regionali, dal momento che parte delle funzioni da essi svolte ha natura amministrativa. [S. 214/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

V. anche Volume 8, Capitolo 7, par. 1.

4.2.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Genova, in riferimento agli artt. 24 e 113 Cost., e dal Tribunale di Catania, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 27, secondo comma, 48, primo e secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., dell'art. 11, commi 1, lett. a), e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012, che prevede la sospensione di diritto, nella misura fissa di 18 mesi, dalle cariche elettive presso gli enti locali per coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per taluni delitti. L'automatica sospensione dalle cariche elettive in caso di condanna non definitiva per determinati reati – che non ha natura sanzionatoria, essendo priva dei tratti funzionali tipici della pena – non preclude la possibilità di far valere in giudizio il diritto di difesa entro i limiti del diritto sostanziale. Né si può negare al legislatore, nell'esercizio di una non irragionevole discrezionalità, la facoltà di effettuare il necessario bilanciamento degli interessi coinvolti, identificando ipotesi circoscritte nelle quali sono apprezzati in via generale ed astratta l'esigenza cautelare su cui si basa la sospensione nonché l'ambito di applicazione della misura cautelare, in relazione ai soggetti e al nesso tra la citata condanna e le funzioni elettive svolte. (*Precedenti: S. 36/2019 - mass. 41664; S. 133/2019 - mass. 42494; S. 98/2019 - mass. 42561; S. 276/2016 - mass. 39482; S. 121/2016 - mass. 38884; S. 236/2015 - mass. 38615; S. 25/2002 - mass. 26763; S. 206/1999 - mass. 24923; S. 420/1998 - mass. 24301; S. 178/1975 - mass. 7944; O. 141/1990 - mass. 15203*). [S. 230/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tribunale di Genova in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 Prot. addiz. CEDU – dell'art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, che prevede l'applicazione della misura cautelare della sospensione dalle cariche regionali come automatica conseguenza della condanna penale non definitiva per determinati reati, precludendo al giudice chiamato a pronunciarsi sul provvedimento sospensivo di valutare in concreto la proporzionalità tra i fatti oggetto di condanna e la stessa sospensione. Alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, non è affatto necessario che l'applicazione in concreto delle misure restrittive del diritto di voto avvenga attraverso un provvedimento giurisdizionale, potendo scegliere gli Stati contraenti, in alternativa, di "incorporare" la valutazione del carattere

proporzionale della misura nel testo delle loro leggi, con la precisa definizione, direttamente in esse, delle circostanze in cui la misura stessa può essere applicata, spettando poi alla medesima Corte stabilire se il risultato sia stato raggiunto, e se, in generale, la soluzione regolativa prescelta ovvero, nell'altro caso, la decisione giudiziale, siano conformi all'art. 3 Prot. addiz. CEDU. Tenuto conto di tale ampio margine di apprezzamento riconosciuto al legislatore nazionale nella disciplina del diritto di elettorato passivo, si deve ritenere che la concreta regolazione della misura della sospensione cautelare contenuta nella norma censurata operi – per la platea delimitata di soggetti ai quali si applica, per la temporaneità e la gradualità dei suoi effetti, per la legittimità dei suoi fini e per la sua adeguatezza rispetto alle specifiche esigenze cautelari perseguite – un non irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco e in ogni caso non presenti sintomi di arbitrarietà tali da determinarne il contrasto con il parametro convenzionale indicato, come interpretato dalla Corte EDU. [S. 35/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Vercelli in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 11, commi 1, lett. a), e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012, nella parte in cui prevede la sospensione per diciotto mesi dalle cariche elettive e di governo indicate all'art. 10, comma 1, del medesimo d.lgs. anche di coloro che siano stati assolti con sentenza di primo grado, ma abbiano riportato in appello condanna non definitiva. Il giudice *a quo*, muovendo da un'interpretazione palesemente erronea del *tertium comparationis* (art. 11, comma 4, secondo periodo, del citato d.lgs.) mette a confronto situazioni non comparabili, perché non omogenee. L'art. 11 citato prevede, infatti, che in caso di rigetto dell'appello avverso la sentenza di condanna decorra un «ulteriore» periodo di sospensione di dodici mesi, che si aggiunge a quello della durata massima di diciotto mesi che consegue in via automatica alla condanna pronunciata in primo grado, potendo pertanto la sospensione di diritto dalla carica, nel caso di specie, durare per un periodo complessivo di trenta mesi. La scelta legislativa di prolungare gli effetti della sospensione è diretta a rispondere, anche dopo la conferma della condanna, alle esigenze cautelari che giustificano l'automatica applicazione della misura, in attesa che l'accertamento penale si consolidi nel giudicato, determinando la decadenza dalla carica. Inoltre, l'abbreviazione del periodo di efficacia della sospensione (dodici mesi anziché diciotto) costituisce il non irragionevole esito di un ulteriore bilanciamento tra gli interessi in gioco, al fine di evitare un'eccessiva compressione nel tempo del diritto di elettorato passivo, tenuto conto del periodo di allontanamento dalla carica già trascorso. Ne consegue che colui che, assolto in primo grado e poi condannato in appello, viene sospeso per un periodo massimo di diciotto mesi, non è trattato più severamente del condannato anche in primo grado, ma riceve invece lo stesso trattamento, oltre a non poter decorrere nei suoi confronti l'ulteriore periodo di sospensione di dodici mesi, mancandone in astratto il presupposto (ovvero la conferma della condanna in appello). (*Precedenti citati: sentenze n. 36 del 2019, n. 276 del 2016 e n. 215 del 2014*). [O. 46/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Lecce in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 2, 3, 48 e 51, primo comma, Cost., dell'art. 11, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, il quale prevede l'automatica sospensione dalla carica degli eletti alla carica di

amministratore locale che, a prescindere dal momento della condanna, sono stati condannati in via non definitiva per determinati reati gravi o comunque offensivi della pubblica amministrazione. La norma censurata costituisce una misura cautelare non irragionevole, diretta a evitare che coloro che sono stati condannati anche in via non definitiva per determinati reati gravi o comunque offensivi della pubblica amministrazione rivestano cariche amministrative, mettendo così in pericolo il buon andamento dell'amministrazione stessa e la sua onorabilità. Inoltre, limitando, con i successivi commi, la durata della sospensione a 18 mesi – decorsi i quali senza che la sentenza sia stata confermata in appello (nel quale caso decorre un ulteriore periodo di sospensione di dodici mesi) o sia divenuta definitiva (con conseguente decadenza dell'eletto), l'eletto entrerà comunque in carica – ha ulteriormente bilanciato le esigenze di tutela della pubblica amministrazione, da un lato, e dell'eletto condannato, dall'altro, temperando in maniera non irragionevole gli effetti automatici della sentenza di condanna non definitiva in ragione del trascorrere del tempo e della progressiva stabilizzazione della stessa pronuncia e anche in questi casi il bilanciamento operato dal legislatore fra il menzionato interesse pubblico e gli altri interessi, pubblici e privati, in gioco, non appare irragionevole. È poi esclusa una disparità di trattamento rispetto alle ipotesi della successiva lett. b), che prevede, in caso di condanna ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo, la sospensione dalla carica solo qualora la condanna intervenga dopo l'elezione o la nomina e sia confermata in appello. Al di fuori dei reati più gravi e dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, il legislatore ha ritenuto, non irragionevolmente, che l'esigenza di tutela oggettiva dell'ente territoriale venga meno o si indebolisca, ragion per cui ha considerato prevalenti gli interessi sottesi agli artt. 48 e 51 Cost., in caso di condanna precedente l'elezione. Né la sospensione in esame falsa la libera concorrenza elettorale dal lato passivo, pregiudicando la libera scelta del cittadino elettore dal lato attivo, perché il condizionamento delle elezioni (derivante dal fatto che il candidato già condannato è destinato provvisoriamente alla sospensione in caso di elezione) è l'inevitabile conseguenza di fatto della scelta del legislatore, espressiva del punto di equilibrio da esso individuato. (*Precedenti citati: sentenze n. 276 del 2016, n. 236 del 2015, n. 141 del 1996 e n. 407 del 1992*). [S. 36/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, censurato dal Tribunale di Napoli – in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost. – in quanto la prevista sospensione dalla carica di consigliere regionale in caso di condanna non definitiva per taluni reati violerebbe il criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 64, lett. m), della legge delega n. 190 del 2012, il quale avrebbe inteso riferire la sospensione alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive, entrambe solo in caso di condanna definitiva. Analoga questione è già stata rigettata attraverso un'interpretazione del citato comma 64, lett. m), fondata – in assenza di risultanze univoche dei lavori preparatori – su argomenti sia testuali che logico-sistematici, alla cui stregua il periodo che segue “decadenza di diritto” (cioè, “dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica”) si riferisce solo alla decadenza e non alla sospensione, con conseguente insussistenza del denunciato eccesso di delega. (*Precedente citato: sentenza n. 276 del 2016*). [S. 214/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, e 11, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. “legge Severino”), censurati dalla Corte d’appello di Bari e dai Tribunali di Napoli e di Messina – in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost. – in quanto, prevedendo la sospensione dalle cariche elettive presso le Regioni e gli enti locali in caso di condanna non definitiva per alcuni reati, violerebbero il criterio direttivo posto dall’art. 1, comma 64, lett. *m*), della legge delega n. 190 del 2012, il quale avrebbe inteso riferire la sospensione alle cariche elettive e la decadenza alle cariche non elettive, entrambe solo in caso di condanna definitiva. A differenza di altri criteri direttivi, che esprimono univocamente una volontà innovativa del regime previgente, il comma 64, lett. *m*), non menziona affatto l’eliminazione della sospensione cautelare e della decadenza dalle cariche elettive, onde la sua formulazione letterale è compatibile con un’interpretazione che tenga ferma, per le cariche elettive, la sospensione cautelare e la decadenza, rispettivamente prima e dopo il passaggio in giudicato della condanna per reati ostativi. Tale interpretazione è confermata da argomenti sia testuali (tra cui, l’indicazione, nella legge delega, dell’oggetto del decreto delegato come “testo unico” di “riordino” e “armonizzazione della normativa vigente”), sia logico-sistematici (risultando, tra l’altro, contrario alla finalità generale della legge delega e a quella del comma 64 un arretramento degli strumenti di prevenzione dell’illegalità nella p.a.); né può ritenersi contraddetta dai lavori preparatori della legge n. 190, i quali non forniscono indizi univoci. L’art. 1, comma 64, lett. *m*), l. n. 190 del 2012 è pertanto da interpretare nel senso che l’inciso “sentenza definitiva di condanna” si riferisce solo alla decadenza e non anche alla sospensione (affidata, invece, alla disciplina delegata di riordino), con conseguente insussistenza del denunciato eccesso di delega. (*Precedenti citati: sentenze n. 236 del 2015, n. 118 del 2013, n. 352 del 2008, n. 25 del 2002, n. 141 del 1996 e n. 407 del 1992*). [S. 276/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. “legge Severino”), censurato dal Tribunale di Napoli – in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost. – in quanto, non limitando la sospensione dalla carica elettiva regionale alle condanne successive alla candidatura, violerebbe il criterio direttivo posto dall’art. 1, comma 64, lett. *m*), della legge delega n. 190 del 2012. Posto che tale criterio direttivo va interpretato nel senso che l’inciso “sentenza definitiva di condanna” si riferisce solo alla decadenza e non anche alla sospensione dalla carica, lo stesso deve dirsi per il requisito temporale relativo alla condanna (“successiva alla candidatura”), previsto dal medesimo comma 64, lett. *m*), con conseguente insussistenza del denunciato eccesso di delega. [S. 276/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lett. *c*), 8, comma 1, e 11, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012, censurati dal Tribunale di Napoli – in riferimento agli artt. 2, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. – in quanto, non escludendo l’applicazione della sospensione di diritto dalle cariche elettive regionali e locali in relazione ai reati consumati prima dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 235 del 2012, violerebbero il fisiologico limite della irretroattività (art. 11 delle preleggi) entro cui il legislatore può disciplinare il diritto di elettorato passivo, assunto come diritto fondamentale. Come rilevato in precedente pronuncia di rigetto di

analoga questione, è infondata la tesi (sostenuta dal rimettente) della “costituzionalizzazione” del principio di irretroattività in tutti i casi in cui la Costituzione riserva alla legge la disciplina di diritti inviolabili. (*Precedente citato: sentenza n. 236 del 2015*). [S. 276/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, censurato dalla Corte d’appello di Bari, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost. (il secondo evocato senza autonome ragioni, come conseguenza dell’asserita violazione del primo), in quanto non prevede – ai fini della sospensione dalle cariche elettive regionali in caso di condanna per determinati reati – una soglia di pena superiore ai due anni, come invece stabilito per i parlamentari nazionali ed europei ai fini dell’incandidabilità. Come già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, non appare configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle Regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati. Né può quindi ritenersi irragionevole la scelta del legislatore di differenziare le condizioni di applicabilità della sospensione e della incandidabilità, subordinando solo l’applicazione di quest’ultima all’entità della pena inflitta, tenuto anche conto che lo statuto dei membri del Parlamento è assistito da garanzie costituzionalmente presidiate, che porrebbero limiti all’estensione con legge ordinaria dell’istituto della sospensione del mandato parlamentare. Nemmeno l’esercizio di funzioni legislative da parte dei consigli regionali fa venir meno la diversità del loro livello istituzionale e funzionale rispetto al Parlamento e l’oggettiva differenza, per molti e decisivi aspetti, della condizione dei componenti dei due organi legislativi. La finalità di tutela del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione perseguita dalla disciplina in esame può anzi giustificare un trattamento di maggiore severità nella valutazione delle condanne per reati contro la pubblica amministrazione inflitte ai consiglieri regionali, dal momento che parte delle funzioni da essi svolte ha natura amministrativa. L’eterogeneità degli istituti della sospensione per condanna non definitiva e della incandidabilità per condanna definitiva – l’una, a differenza dell’altra, costituente misura cautelare, sottratta ad esigenze di proporzionalità e adeguatezza alla gravità del fatto – rende altresì inidoneo a fungere da *tertium comparationis* l’art. 1, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 235 del 2012 (in tema di incandidabilità alla carica di parlamentare a seguito di condanna definitiva), restando esclusa, anche per questa ragione, la violazione del principio di parità di trattamento. (*Precedenti citati: sentenze n. 215 del 2014, n. 155 del 2014, n. 234 del 2008, n. 25 del 2002, n. 206 del 1999 e n. 407 del 1992*). [S. 276/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

4.3. Il contenzioso elettorale preparatorio

Il tenore dell’art. 66 Cost. non sottrae affatto al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti, la competenza a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni, quando non si ragiona né di componenti eletti di un’assemblea parlamentare né dei loro titoli di ammissione. Se, infatti, la “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, non può conoscere eccezioni, salvo quelle strumentali alla necessità di garantire l’indipendenza del Parlamento, non

vi sono ragioni per attribuire all'art. 66 Cost. il significato di estendere, anziché ridurre, quelle eccezioni. Spetta naturalmente alla giurisprudenza comune tenere in conto questa interpretazione, quanto alla conseguente lettura delle disposizioni di legge ordinaria che con l'art. 66 Cost. fanno sistema, e fra queste, soprattutto, dell'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957. (*Precedenti citati: sentenze n. 262 del 2017, n. 25 del 2008, n. 288 del 2007, n. 160 del 1997, n. 141 del 1996, n. 344 del 1993, n. 539 del 1990, n. 571 del 1989 e n. 235 del 1988*). [S. 48/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

Le questioni attinenti le candidature, che vengono ammesse o respinte dagli uffici competenti, nel procedimento elettorale preparatorio, riguardano un diritto soggettivo, tutelato per di più da una norma costituzionale, come tale rientrante, in linea di principio, nella giurisdizione del giudice ordinario. Pertanto, la forza precettiva dell'art. 66 Cost. non copre il contenzioso pre-elettorale, che perciò ben può essere escluso dal suo perimetro di efficacia. (*Precedente citato: sentenza n. 259 del 2009*). [S. 48/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

Nell'ambito del c.d. contenzioso elettorale preparatorio rientrano le controversie relative a tutti gli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione delle liste o di candidati, e che si distingue da quello occasionato dal procedimento elettorale vero e proprio, che invece comprende le controversie relative alle operazioni elettorali e alla successiva proclamazione degli eletti. (*Precedente citato: sentenza n. 236 del 2010*). [S. 48/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

Nel caso del diritto di elettorato passivo, per ciò che concerne le elezioni politiche nazionali, manca una disciplina legislativa che assicuri accesso tempestivo alla tutela giurisdizionale nei confronti di decisioni in ipotesi lesive dell'esistenza stessa del diritto, nel cui ambito è ben possibile ricorrere al giudice avverso analoghe decisioni e, in quella sede, eccepire le pertinenti questioni di legittimità costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 214 del 2017, n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015*). [S. 48/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

In materia elettorale, l'attività di controllo svolta dagli Uffici centrali circoscrizionali e dall'Ufficio centrale nazionale ha natura amministrativa, benché siano collocati presso le Corti d'appello e la Corte di cassazione, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari presso cui sono costituiti. (*Precedenti citati: sentenze n. 259 del 2009, n. 29 del 2003, n. 104 del 2006, n. 164 del 2008 e n. 387 del 1996; ordinanze n. 196 del 2020, n. 512 del 2000 e n. 117 del 2006*). [S. 48/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

5. Di alcuni meccanismi

5.1. Aspetti generali

In materia di sistemi elettorali, sono compatibili con i principi costituzionali sia la previsione di un premio "di maggioranza", che consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un'assemblea rappresentativa alla lista che abbia conseguito una determinata maggioranza relativa, sia la previsione di un premio "di governabilità", condizionato al raggiungimento di una soglia pari almeno al 50% dei voti e/o dei seggi e destinato ad aumentare il numero di seggi

di una lista o di una coalizione che quella soglia abbia già autonomamente raggiunto. Il premio di “maggioranza” è, però, soggetto allo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità con riferimento all’entità della soglia che consente di accedere al premio. [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Ben può il legislatore innestare un premio di maggioranza in un sistema elettorale ispirato al criterio del riparto proporzionale di seggi, purché tale meccanismo premiale non sia foriero di un’eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa, come avviene in assenza della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l’attribuzione del premio. (*Precedenti citati: sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 del 2008 e n. 15 del 2008*). [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Al cospetto della discrezionalità spettante al legislatore nella scelta dei sistemi elettorali, sfugge, in linea di principio, al sindacato di legittimità costituzionale una valutazione sull’entità della soglia minima in concreto prescelta dal legislatore per l’attribuzione di un premio di maggioranza, ma resta salvo il controllo di proporzionalità riferito alle ipotesi in cui la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti determini una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale. [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

V. anche Volume 1, Capitolo 17, par. 5.8.

In materia di sistemi elettorali, la previsione di soglie di sbarramento per l’accesso al riparto dei seggi e quella delle modalità per la loro applicazione sono tipiche manifestazioni della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità. (*Precedente citato: sentenza n. 193 del 2015*). [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

5.1.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lett. f), della legge n. 52 del 2015, e degli artt. 1 e 83, commi 1, nn. 5) e 6), 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificati dall’art. 2, commi 1 e 25, della legge n. 52 del 2015, censurati dal Tribunale di Genova – in riferimento agli artt. 1, comma 2, 3 e 48, comma 2, Cost. – in quanto, prevedendo l’assegnazione di 340 seggi della Camera dei deputati alla lista che, al primo turno di votazione, ottenga a livello nazionale il 40% dei voti validamente espressi, anziché degli aventi diritto al voto, comprometterebbero irragionevolmente l’eguaglianza del voto e della rappresentatività dell’organo elettivo, anche per la compresenza della soglia di sbarramento del 3% dei voti validamente espressi su base nazionale, quale condizione per l’accesso delle liste al riparto dei seggi. Le disposizioni censurate introducono un premio “di maggioranza”, che consente di attribuire la maggioranza assoluta dei seggi in un’assemblea rappresentativa alla lista che abbia conseguito una determinata maggioranza relativa, e lo condizionano al raggiungimento di una soglia minima di voti validi. Alla luce della discrezionalità legislativa in materia, tale soglia non appare in sé manifestamente irragionevole, poiché volta a bilanciare i principi costituzionali della necessaria rappresentatività della Camera dei deputati e

dell'eguaglianza del voto, con gli obiettivi, pure di rilievo costituzionale, della stabilità del governo del Paese e della rapidità del processo decisionale. A ritenere il contrario, dovrebbe argomentarsi la non compatibilità con i principi costituzionali di premi diversi da quello "di governabilità" (attribuibile alla lista o coalizione che abbia già autonomamente raggiunto almeno il 50% dei voti e/o dei seggi). Quanto alle modalità di calcolo della soglia minima, condizionare il premio al raggiungimento di una percentuale calcolata sui voti validi espressi ovvero sugli aventi diritto costituisce oggetto di una delicata scelta politica, demandata alla discrezionalità del legislatore, e non certo una soluzione costituzionalmente obbligata. Né la contestuale previsione di una soglia di sbarramento – che non è irragionevolmente elevata e, di per sé, non determina una sproporzionata distorsione della rappresentatività dell'organo elettivo – può giustificare una pronuncia di incostituzionalità del premio, non essendo manifestamente irragionevole che il legislatore, in considerazione del sistema politico-partitico che intende disciplinare attraverso le regole elettorali, ricorra contemporaneamente, nella sua discrezionalità, ad entrambi i predetti meccanismi correttivi della rappresentatività. (*Precedenti citati: sentenze n. 1 del 2014 e n. 173 del 2005*). [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. f), della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui prevede che "sono comunque attribuiti 340 seggi alla lista che ottiene, su base nazionale, almeno il 40% dei voti validi", e dell'art. 83, commi 1, nn. 5) e 6), 2, 3 e 4, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, censurati dal Tribunale di Genova – in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. – in quanto, nell'ipotesi in cui due liste superino al primo turno il 40% dei voti validi per l'elezione della Camera dei deputati, impongono che il premio di maggioranza sia comunque assegnato, e attribuito alla lista che ha ottenuto più voti, con conseguente riduzione del numero dei deputati che spetterebbero all'altra. È nella logica di un sistema elettorale con premio di maggioranza che alle liste di minoranza, a prescindere dalla percentuale di voti raggiunta, sia attribuito un numero di seggi inferiore rispetto a quello che sarebbe loro assegnato nell'ambito di un sistema proporzionale senza correttivi; tale logica vale per la lista che giunge seconda, pur se anch'essa abbia ottenuto il 40% dei voti validi, ma un numero totale di voti inferiore, in assoluto, rispetto alla lista vincente. Non ha perciò fondamento – alla luce della già affermata non manifesta irragionevolezza delle norme che disciplinano l'assegnazione del premio al primo turno – la richiesta di una sentenza additiva che dichiari costituzionalmente illegittime le disposizioni censurate, nella parte in cui non escludono l'assegnazione del premio nell'ipotesi descritta, considerato altresì che un'addizione di tal genere – a prescindere dalla sua intrinseca contraddittorietà – non apparterebbe in radice ai poteri della Corte costituzionale, spettando, semmai, alla discrezionalità del legislatore. [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. f), della legge n. 52 del 2015 e degli artt. 83, commi 1, nn. 5) e 6), 2 e 5, e 83-bis, comma 1, nn. 1), 2), 3) e 4), del d.P.R. n. 361 del 1957, come novellati dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015, censurati dal Tribunale di Genova – in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. – in quanto imporrebbero irragionevolmente di indire un

turno di ballottaggio anche nell'ipotesi in cui, all'esito del primo turno di votazione, una lista abbia ottenuto 340 seggi della Camera dei deputati, ma non il 40% dei voti validi. Il risultato cui conduce l'interpretazione meramente letterale delle citate disposizioni è in contrasto con la *ratio* complessiva della legge n. 52 del 2015 – il cui carattere distintivo è di favorire la formazione di una maggioranza, ossia fare in modo che una lista disponga alla Camera di 340 seggi – e pertanto può e deve essere evitato attraverso una lettura sistematica delle disposizioni di cui all'art. 83, comma 1, nn. 4), 6) e 7), del d.P.R. n. 361 del 1957. Alla stregua di tale lettura – e contrariamente all'erroneo presupposto interpretativo del rimettente – l'attribuzione proporzionale di 340 seggi a una lista, effettuata dall'Ufficio centrale nazionale, integra, ai sensi del n. 7) del comma 1, un'ipotesi di “esito positivo” della verifica di cui al comma 1, n. 6), e dunque resta ferma a prescindere dalla percentuale di voti ottenuta da detta lista, con la conseguenza che non è necessario procedere al turno di ballottaggio, poiché l'obbiettivo perseguito dalla legge è già stato raggiunto. [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. – l'art. 1, comma 1, lett. f), della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole “o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione”; l'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole “, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'art. 83”; e l'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della medesima legge. Le norme censurate dai Tribunali di Torino, Perugia, Trieste e Genova prevedono – come prosecuzione del primo turno di votazione in cui nessuna lista abbia conseguito 340 seggi alla Camera dei deputati – un turno di ballottaggio ristretto, senza possibilità di collegamenti o apparentamenti, alle due sole liste che hanno superato con più voti le soglie di sbarramento, assicurando a quella di esse che ottenga il 50% più uno dei voti validi il conseguimento del premio “di maggioranza” non attribuito al primo turno e mantenendo invece per tutte le altre (tra cui quella perdente al ballottaggio) il riparto proporzionale dei seggi. Se, in astratto, il ballottaggio tra liste non risulta costituzionalmente illegittimo, le stringenti condizioni previste per accedere ad esso e le concrete modalità di attribuzione del premio (che resta “di maggioranza” e non diventa “di governabilità”, essendo l'innalzamento della soglia mera conseguenza della restrizione dei competitori) determinano uno sproporzionato ed eccessivo sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività dell'assemblea elettiva e di uguaglianza del voto, in quanto trasformano artificialmente – attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica e innestando tratti maggioritari in un sistema che rimane prevalentemente proporzionale – una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta. Tale effetto distorsivo non è consentito dalla finalità, di sicuro rilievo costituzionale, di assicurare la stabilità del governo del Paese, il cui perseguimento non può avvenire al prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale e tale da produrre una sproporzionata divaricazione tra la volontà dei cittadini espressa mediante il voto e la composizione di una delle due assemblee che, nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, compongono la rappresentanza

politica nazionale. La caducazione delle disposizioni che prevedono il turno di ballottaggio eventuale è idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo, mentre non potrebbe la Corte costituzionale (anche per la difficoltà tecnica di restituire una disciplina immediatamente applicabile) introdurre tutti o alcuni dei correttivi di cui i rimettenti denunciano l'assenza, ciò che spetta all'ampia discrezionalità del legislatore. (*Precedenti citati: sentenze n. 275 del 2014, n. 1 del 2014, n. 15 del 2008, e n. 107 del 1996*). [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. *a*), *d*) ed *e*), della legge n. 52 del 2015 e dell'art. 83, comma 1, n. 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2016 (c.d. *Italicum*), censurati dal Tribunale di Messina – in riferimento all'art. 56, quarto comma, Cost. – in quanto, nel regolare l'assegnazione dei seggi alle singole liste nelle circoscrizioni per l'elezione della Camera dei deputati, consentono la traslazione dei seggi (c.d. slittamento) da una circoscrizione all'altra. Nel complesso sistema di assegnazione dei seggi previsto dalla legge n. 52 – frutto del bilanciamento tra principi ed esigenze diversi (quali la garanzia di una rappresentanza commisurata alla popolazione di ciascuna porzione del territorio nazionale; la necessità di consentire l'attribuzione dei seggi sulla base della cifra elettorale nazionale conseguita da ciascuna lista; e l'esigenza di tenere conto, nella prospettiva degli elettori, del consenso ottenuto da ciascuna lista nelle singole circoscrizioni) – il censurato effetto di traslazione dei seggi costituisce un'ipotesi residuale, che può verificarsi, per ragioni matematiche e casuali, solo quando non sia stata possibile individuare nessuna circoscrizione in cui siano compresenti una lista eccedentaria e una deficitaria con parti decimali dei quozienti non utilizzati. La compatibilità costituzionale di detta ipotesi emerge vieppiù nitidamente in quanto l'evocato art. 56, quarto comma, Cost. – da interpretare necessariamente non in modo isolato, ma in sistematica lettura con i principi desumibili dagli artt. 48 e 67 Cost. – richiede l'assegnazione dei seggi all'interno delle singole circoscrizioni fin tanto che ciò sia ragionevolmente possibile, senza escludere la legittimità di residuali ed inevitabili ipotesi di traslazione di seggi da una circoscrizione ad un'altra. (*Precedente citato: sentenza n. 271 del 2010*). [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. *a*), *d*) ed *e*), della legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*) e dell'art. 83, comma 1, n. 8), del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2016, censurati dal Tribunale di Messina – in riferimento all'art. 56, primo comma, Cost. – in quanto, nel regolare l'assegnazione dei seggi della Camera dei deputati tra le diverse circoscrizioni, consentono la traslazione dei seggi (c.d. slittamento) da una circoscrizione all'altra. Il principio del voto diretto contenuto nel parametro evocato, esigendo che l'elezione dei deputati avvenga direttamente ad opera degli elettori senza intermediazione alcuna, non viene in considerazione in relazione alle disposizioni censurate. [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. *g*), della legge n. 52 del 2015, e degli artt. 18-*bis*, comma 3, primo periodo, 19, comma 1, primo periodo, e 84, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957,

come modificati o sostituiti rispettivamente dall'art. 2, commi 10, lett. c), 11 e 26, della legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*), censurati dal Tribunale di Messina, in riferimento all'art. 48, secondo comma, Cost., in quanto – prevedendo che le liste dei candidati alla Camera dei deputati sono composte, nei singoli collegi plurinominali, da un capolista e da un elenco di candidati, tra i quali ultimi l'elettore può esprimere fino a due preferenze per candidati di sesso diverso scelti fra quelli non capilista – comportano che le liste di minoranza potrebbero avere deputati eletti solo tra i capilista bloccati. Mentre lede la libertà del voto un sistema elettorale con liste bloccate e lunghe di candidati, nel quale è in radice esclusa, per la totalità degli eletti, qualunque indicazione di consenso degli elettori, appartiene al legislatore la discrezionalità nella scelta della più opportuna disciplina per la composizione delle liste e per l'indicazione delle modalità attraverso cui gli elettori esprimono il proprio sostegno ai candidati. Non lede, pertanto, la libertà del voto degli elettori il sistema elettorale previsto dalla legge n. 52, nel quale – a differenza del precedente sistema con liste bloccate e lunghe di candidati – le liste sono formate da un numero assai inferiore di candidati, l'unico candidato bloccato è il capolista e l'elettore può esprimere sino a due preferenze, per candidati non capilista di sesso diverso. Né è irrilevante la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature, nonché l'indicazione di candidati capilista, sia anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost. La possibilità che le liste di minoranza abbiano eletti solo tra i capilista bloccati costituisce una conseguenza (rilevante politicamente) che deriva, di fatto, anche dal modo in cui il sistema dei partiti è concretamente articolato, e che non può, di per sé, tradursi in un vizio d'illegittimità costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 219 del 2016, n. 192 del 2016, n. 1 del 2004, n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975; ordinanze n. 122 del 2016 e n. 93 del 2016*). [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 3 e 48 Cost. – l'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*), nella parte in cui consente al deputato eletto in più collegi plurinominali di dichiarare, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominali prescelga. L'assenza, nella disposizione censurata, di un criterio oggettivo, *rispettoso* della volontà degli elettori e idoneo a determinare la scelta del capolista eletto in più collegi, è in manifesta contraddizione con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza. L'opzione arbitraria consente al capolista *bloccato* eletto in più collegi di essere titolare non solo del potere di prescegliere il collegio d'elezione, ma anche, indirettamente, di un improprio potere di designazione del rappresentante di un dato collegio elettorale, secondo una logica idonea, in ultima analisi, a condizionare l'effetto utile dei voti di preferenza espressi dagli elettori, determinando così una distorsione del loro esito in uscita, con conseguente lesione dei principi di uguaglianza e personalità del voto, non bilanciata da alcun altro interesse costituzionale, poiché la libera scelta dell'ambito territoriale in cui essere eletto potrebbe semmai essere invocata da un capolista che abbia guadagnato l'elezione con le preferenze, e non già – come nel sistema della legge n. 52 del 2015 – da un capolista bloccato. La caducazione della disposizione nella parte effettivamente censurata dai Tribunali di Torino, Perugia, Trieste e Genova è possibile, in quanto restituisce una normativa elettorale immediatamente

applicabile, idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo, mentre non potrebbe la Corte costituzionale sostituirsi al legislatore nella scelta, riservata alla sua ponderata discrezionalità, di uno dei possibili criteri alternativi cui vincolare la scelta, da parte del candidato capolista, tra i più collegi plurinominali in cui risulti eletto. (*Precedenti citati: sentenze n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 104 del 2006, n. 107 del 1996 e n. 438 del 1993; ordinanza n. 260 del 2002*). [S. 35/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

5.2. Elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo (casistica)

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. – degli artt. 21, primo comma, n. 1-*bis*) e n. 2), nel testo risultante dalla legge n. 10 del 2009, e 22 della legge n. 18 del 1979, che prevedono la soglia di sbarramento del 4 per cento fissata per l'accesso al riparto proporzionale dei seggi nelle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia. Tale disposizione non è irragionevole, apparendo funzionale all'obiettivo di razionalizzare l'organizzazione dell'assemblea, esigenza non meno meritevole di quella di stabilità del governo, in considerazione delle funzioni decisorie dell'assemblea e dei rischi connessi a una paralisi della sua attività conseguente all'impossibilità o all'eccessiva difficoltà di formare le necessarie maggioranze, nonché la indubbia trasformazione in senso parlamentare della forma di governo dell'Unione europea. La scelta del legislatore italiano non eccede dunque i limiti propri della discrezionalità che gli compete nella disciplina della materia elettorale, tanto più tenuto conto dell'alto tasso di politicità che connota questa materia, mentre il risultato di razionalizzare la presenza delle forze politiche nell'assemblea parlamentare europea potrà essere raggiunto appieno solo attraverso l'adozione da parte dei singoli Stati di normative dirette a conseguirlo di cui quella censurata costituisce una condizione necessaria (anche se non sufficiente). Infine, non sono comunque raffrontabili gli esiti elettorali delle disposizioni che prevedono il riconoscimento di un numero minimo di seggi a Stati aventi minore popolazione e gli esiti di quelle che escludono l'ottenimento di seggi da parte di liste che non hanno raggiunto la soglia in Italia, per la loro evidente incomparabilità: mentre entrambe le previsioni comportano un'incidenza sul principio di rappresentanza proporzionale, quelle che riservano seggi agli Stati più piccoli potenziano la rappresentanza, a favore della popolazione di quei paesi; mentre quelle che introducono una soglia di sbarramento la riducono, escludendo le formazioni politiche che non raggiungono determinate dimensioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, n. 275 del 2014 e n. 1 del 2014*). [S. 239/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

5.3. I sistemi elettorali regionali (casistica)

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 dello statuto regionale – l'art. 1, comma 1, lett. a), della legge della Regione Calabria n. 19 del 2014, per la parte in cui elimina il rinvio [contenuto nell'art. 1, comma 2, secondo periodo, della legge elettorale regionale n. 1 del 2005] all'intero art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, anziché al solo ultimo periodo del comma 1 di tale articolo. La disposizione censurata dal TAR Calabria rientra tra quelle adottate dal Consiglio regionale nel periodo di prorogatio per adeguare la legge elettorale calabrese ai rilievi

formulati dal Governo con il ricorso n. 59 del 2014 e scongiurare il pericolo di invalidazione delle imminenti elezioni regionali. Tale obiettivo consente di ravvisare il carattere necessario e indifferibile – e dunque la legittimità – dell'intervento dell'organo legislativo in prorogatio esclusivamente con riguardo alle modifiche direttamente volte a conformare la legge elettorale regionale alle censure governative. Poiché queste ultime contestavano la possibilità di seggi consiliari aggiuntivi oltre il numero massimo stabilito dall'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, per adeguarsi ad esse era sufficiente eliminare il rinvio all'ultimo periodo del citato art. 5, comma 1, che consente il ricorso al seggio aggiuntivo per la nomina a consigliere regionale del candidato classificatosi secondo alle elezioni per la carica di Presidente della Giunta. La disposizione censurata ha invece eliminato il rinvio all'intero art. 5, comma 1, con la conseguenza di sopprimere la previsione dell'assegnazione del seggio consiliare al candidato c.d. miglior perdente, la quale, essendo estranea agli interventi resi necessari dai rilievi governativi, era sottratta ai poteri esercitabili dal Consiglio regionale in regime di prorogatio. (*Precedenti citati: sentenza n. 157 del 2016; ordinanza n. 285 del 2014*). [S. 243/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

Capitolo 5. Le autonomie territoriali

1. Le Regioni: la forma di governo

La forma di governo basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale non è imposta alle Regioni come l'unica possibile, potendo essere legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali (*Precedenti: S. 2/2004 - mass. 28201*). [S. 203/23. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

Ogni scelta sulla forma di governo regionale deve essere connotata dal tratto caratterizzante e indefettibile del principio funzionale del *simul stabunt, simul cadent* stabilito dall'art. 126, terzo comma, Cost., la cui rigidità non è mitigabile da parte delle Regioni, presentando natura di un vincolo costituzionale. Inoltre, la forma di governo regionale dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, prefigurata come "normale" dall'art. 122, quinto comma, Cost., esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali e accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. In questo senso, l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio (*Precedenti: S. 12/2006 - mass. 30083; S. 372/2004 - mass. 28885; S. 304/2002 - mass. 27205*). [S. 203/23. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 123, in relazione all'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia, e 126, terzo comma, Cost., l'art. 96, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2022, nella parte in cui introduce il terzo e il quarto periodo nell'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, stabilendo che nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, a esclusione delle ipotesi previste dal primo comma dell'art. 126 Cost., si indicano nuove elezioni entro sei mesi, termine che decorre dalla presa d'atto del Consiglio regionale la quale, in caso di dimissioni del Presidente della Regione, deve avvenire entro trenta giorni dalla loro presentazione. Il meccanismo della presa d'atto introduce un atto presupposto che genera un effetto dilatorio non contemplato dall'art. 126, terzo comma, Cost., né dalla norma statutaria evocata, consentendo che, sia pure in regime di *prorogatio*, il Consiglio rimanga in carica per un periodo di tempo aggiuntivo. Il suddetto termine, peraltro, non è predeterminabile *a priori*, per l'assenza di un riferimento chiaro in merito, per cui la delibera potrebbe essere approvata anche a distanza di un notevole lasso temporale dallo scioglimento del Consiglio regionale, né viene regolata l'ipotesi in cui tale presa d'atto non intervenga, con la conseguenza di una generale incertezza non compatibile con il dettato

costituzionale. (*Precedenti: S. 201/2008 - mass. 32550*). [S. 203/23. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

2. Il Consiglio regionale

2.1. Le prerogative

Le attribuzioni dei Consigli regionali, pur non esprimendosi a livello di sovranità, sono manifestazione di autonomie costituzionalmente garantite. Conseguentemente, i Consigli regionali godono, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, anche se, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso. In particolare, va pacificamente riconosciuto ai Consigli regionali, al pari che ai due rami del Parlamento, la funzione di autorganizzazione interna, qualificandola, accanto alla funzione legislativa e a quelle di indirizzo politico e di controllo, come parte del nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi rappresentativi. Non è tuttavia escluso che la stessa potestà di autorganizzazione interna dei Consigli regionali si manifesti attraverso atti di esercizio di funzioni amministrative non strettamente coesenziali alla loro potestà normativa. In questa evenienza, tali atti si collocano all'esterno della sfera di autonomia costituzionalmente garantita e potrebbero perciò soggiacere a sindacato giurisdizionale, particolarmente se devono essere adottati sulla base di parametri legali. (*Precedenti citati: sentenze n. 43 del 2019, n. 262 del 2017, n. 39 del 2014, n. 337 del 2009, n. 279 del 2008, n. 365 del 2007, n. 301 del 2007, n. 289 del 1997, n. 69 del 1985, n. 81 del 1975, n. 110 del 1970 e n. 66 del 1964; ordinanza n. 15 del 2019*). [S. 22/20. Pres. CARTABIA; Red. ZANON]

Le delibere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, quando hanno natura di atti amministrativi estranei – o comunque non strettamente coesenziali – all'organizzazione dell'attività legislativa del Consiglio, si collocano all'esterno della sfera di autonomia costituzionalmente garantita, pur costituendo legittimo esercizio di un potere. Tale è, in particolare, l'attività di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile. (*Precedenti citati: sentenze n. 235 del 2015 e n. 292 del 2001*). [S. 43/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

2.1.1. Casi concreti

È dichiarato che non spettava allo Stato, e, per esso, al TAR Puglia, sede di Bari, sezione prima, annullare il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia attestante la composizione della medesima commissione, ed è annullata, per l'effetto, la sentenza del TAR Puglia 21 febbraio 2019, n. 260. Da un lato, la scelta in ordine alla composizione di una commissione consiliare è diretta espressione della potestà di autorganizzazione spettante al Consiglio regionale, dall'altro essa finisce per essere assorbita tra le garanzie che assistono lo svolgimento della funzione legislativa regionale, cui le commissioni consiliari permanenti contribuiscono in modo determinante: di talché ogni sindacato esterno sulle decisioni relative alla composizione di tali commissioni è svolto in difetto assoluto di giurisdizione, determinando una lesione delle attribuzioni costituzionali previste dagli artt. 114, secondo comma, 117 e 121, secondo comma, Cost., come lamentato dalla Regione Puglia ricorrente. Va aggiunto che, nel caso di specie, non manca una procedura cui i consiglieri regionali possono

ricorrere per prospettare l'asserita lesione delle loro prerogative. L'art. 5 del regolamento interno del Consiglio regionale stabilisce, infatti, che l'ufficio di presidenza del Consiglio regionale (nel quale sono necessariamente presenti anche componenti provenienti da gruppi di opposizione) ha il compito di assicurare "l'esercizio dei diritti dei Consiglieri, tutelandone le prerogative". [S. 22/20. Pres. CARTABIA; Red. ZANON]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Veneto n. 1 del 2018, nella parte in cui aggiunge il comma 1-*bis* all'art. 16 della legge reg. Veneto n. 48 del 2012, stabilendo l'obbligo della Regione Veneto di costituirsi parte civile in tutti i procedimenti penali, relativi a fatti commessi nel territorio della Regione stessa, in cui sia stato emesso decreto che dispone il giudizio o decreto di citazione a giudizio contenente imputazioni per i delitti di cui agli artt. 416-*bis* (associazione di tipo mafioso) e 416-*ter* (scambio elettorale politico-mafioso) cod. pen. o per i delitti, consumati o tentati, commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. Posto che l'art. 74 cod. proc. pen. attribuisce al titolare dell'azione civile solo una mera facoltà di esercizio della stessa nel processo penale, rispetto alla quale compete, comunque, al giudice di verificare la legittimazione della parte istante, alla norma regionale impugnata non può attribuirsi alcun rilievo di carattere ordinamentale o processuale, non incidendo essa né sul potere del giudice di valutare la legittimazione della Regione a costituirsi parte civile nel processo penale, né potendosi ritenere che essa si sovrapponga a quelle norme dell'ordinamento che fondano l'azione risarcitoria e che ne disciplinano l'esercizio nel processo penale. Essa, nell'esprimere la scelta della Regione Veneto di assicurare, in ogni caso, la tutela degli interessi regionali eventualmente lesi in conseguenza di delitti di particolare gravità, esaurisce la sua funzione all'interno della Regione e, come tale, appare espressione, del tutto legittima, del potere di indirizzo politico-amministrativo spettante al Consiglio regionale nei confronti degli altri organi dell'ente. (*Precedente citato: sentenza n. 81 del 2017*). [S. 41/19. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

2.2. La prorogatio

La riserva di statuto regionale (art. 123, primo comma, Cost.), cui è sottoposta la disciplina della prorogatio degli organi elettivi regionali, non comporta che, in mancanza di previsioni statutarie espressamente limitative, i poteri dei suddetti organi possano considerarsi tutti genericamente prorogati, dovendo ritenersi immanente all'istituto della prorogatio l'esistenza di limiti all'esercizio dei poteri. In ragione di tale principio generale, il silenzio dello statuto (in specie, della Regione Calabria) sui poteri esercitabili dal Consiglio regionale in prorogatio va interpretato come facoltizzante solo l'esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessitati e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili. Nel periodo di prorogatio il Consiglio regionale è pertanto tenuto a limitare i contenuti dei provvedimenti legislativi a quelle disposizioni che appaiano "indifferibili e urgenti" al fine di fronteggiare situazioni di pericolo imminente, ovvero che appaiano necessitate sulla base di obblighi fissati dal legislatore statale o comunitario. (*Precedenti citati: sentenze n. 157 del 2016, n. 158 del 2015, n. 81 del 2015, n. 64 del 2015, n. 55 del 2015, n. 44 del 2015, n. 68 del 2010 e n. 196 del 2003*). [S. 243/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

L'istituto della cosiddetta prorogatio – concernente le fattispecie in cui coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori – non incide sulla durata del mandato degli organi elettivi, e segnatamente dei Consigli regionali, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato – prima della quale non vi può essere prorogatio – e l'entrata in carica del nuovo organo eletto. (*Precedenti citati: sentenze n. 181 del 2014, n. 196 del 2003 e n. 208 del 1992*). [S. 243/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

2.2.1 Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 dello statuto regionale – l'art. 1, comma 1, lett. a), della legge della Regione Calabria n. 19 del 2014, per la parte in cui elimina il rinvio [contenuto nell'art. 1, comma 2, secondo periodo, della legge elettorale regionale n. 1 del 2005] all'intero art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, anziché al solo ultimo periodo del comma 1 di tale articolo. La disposizione censurata dal TAR Calabria rientra tra quelle adottate dal Consiglio regionale nel periodo di prorogatio per adeguare la legge elettorale calabrese ai rilievi formulati dal Governo con il ricorso n. 59 del 2014 e scongiurare il pericolo di invalidazione delle imminenti elezioni regionali. Tale obiettivo consente di ravvisare il carattere necessario e indifferibile – e dunque la legittimità – dell'intervento dell'organo legislativo in prorogatio esclusivamente con riguardo alle modifiche direttamente volte a conformare la legge elettorale regionale alle censure governative. Poiché queste ultime contestavano la possibilità di seggi consiliari aggiuntivi oltre il numero massimo stabilito dall'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, per adeguarsi ad esse era sufficiente eliminare il rinvio all'ultimo periodo del citato art. 5, comma 1, che consente il ricorso al seggio aggiuntivo per la nomina a consigliere regionale del candidato classificatosi secondo alle elezioni per la carica di Presidente della Giunta. La disposizione censurata ha invece eliminato il rinvio all'intero art. 5, comma 1, con la conseguenza di sopprimere la previsione dell'assegnazione del seggio consiliare al candidato c.d. miglior perdente, la quale, essendo estranea agli interventi resi necessari dai rilievi governativi, era sottratta ai poteri esercitabili dal Consiglio regionale in regime di prorogatio. (*Precedenti citati: sentenza n. 157 del 2016; ordinanza n. 285 del 2014*). [S. 243/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

2.3. La formazione del Gabinetto

Le Regioni possono dettare, in ragione della specificità degli uffici di diretta collaborazione e in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico. Ciò è tanto più vero per il Capo di Gabinetto che, collocato in posizione apicale, opera in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 53 del 2012, n. 7 del 2011, n. 34 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 104 del 2007*). [S. 43/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

[...] La formazione del Gabinetto – e segnatamente la nomina del Capo di Gabinetto – incidono direttamente sull'attività normativa del Consiglio regionale, in quanto si tratta di una struttura centrale e strategica che, in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, condiziona il buon

andamento dei lavori assembleari. Pertanto, l'atto di nomina del Capo di Gabinetto appartiene agli atti di autorganizzazione dell'Ufficio di Presidenza, con incidenza diretta e significativamente rilevante – e, nella specie, con una connotazione di evidente essenzialità – nell'attività legislativa del Consiglio regionale, meritevole di essere presidiato dalla garanzia costituzionale dell'autonomia della potestà organizzativa di supporto all'attività legislativa del Consiglio stesso, ai sensi dell'art. 122 Cost. Né rileva la circostanza della necessità, o meno, della laurea per ricoprire l'incarico di Capo di Gabinetto, poiché altamente fiduciario, basato su valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico che nomina e che può avvenire, in base alla normativa vigente, *intuitu personae*, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato. (*Precedenti citati: sentenze n. 269 del 2016, n. 304 del 2010, n. 337 del 2009, n. 392 del 1999, n. 289 del 1997, n. 100 del 1986, n. 69 del 1985, n. 81 del 1975 e n. 211 del 1972*). [S. 43/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

2.3.1 Casi concreti

È dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Procura reg. della Corte dei conti presso la sez. giurisd. per l'Emilia-Romagna, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale – asseritamente provocato dall'affidamento dell'incarico di capo di gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale a persona priva del diploma di laurea – il Presidente del Consiglio regionale e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di detto Consiglio, in carica al momento dell'adozione delle relative delibere e, di conseguenza è annullato, in tale parte, il relativo atto di citazione in giudizio. [S. 43/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

2.4. Lo status di consiglieri: l'insindacabilità delle opinioni e dei voti

L'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo consiliare regionale (sulla scia di consolidate giustificazioni dell'immunità parlamentare) è funzionale alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, *in primis* la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica; pertanto le funzioni costituzionalmente previste non si esauriscono in quella legislativa, ma si allargano a comprendere le funzioni di indirizzo, di controllo e regolamentari riservate alle Regioni, nonché le altre conferite al Consiglio regionale dalla Costituzione e dalle leggi, incluse quelle di tipo amministrativo, purché strettamente finalizzate a garantire l'autonomo funzionamento dei Consigli regionali. È dunque insufficiente la forma amministrativa dell'atto adottato per escludere la prerogativa dell'insindacabilità. (*Precedenti: S. 235/2015 - mass. 38611; S. 107/2015 - mass. 38407; S. 337/2009 - mass. 34200; S. 195/2007 - mass. 31386; S. 392/1999 - mass. 24905; S. 289/1997 - mass. 23425; S. 69/1985 - mass. 10768; S. 81/1975 - mass. 7743*). [S. 90/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

L'immunità dei consiglieri regionali di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., in materia di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, può esser fatta valere anche da chi non è più consigliere regionale o presidente dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ma tale era al momento dell'adozione delle relative delibere. (*Precedente citato: sentenza n. 252 del 1999*). [S. 43/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

L'identità formale degli enunciati di cui all'art. 68, primo comma, e 122, quarto comma, Cost., non riflette una compiuta assimilazione tra le assemblee parlamentari ed i Consigli regionali. Diversamente dalle funzioni assegnate alle Camere, le attribuzioni dei Consigli si inquadrano nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità; sul piano dell'autonomia organizzativa e contabile. Inoltre, i Consigli regionali godono, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come eccezionale e derogatoria e che conseguentemente non copre procedure e atti previsti soltanto da leggi regionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 39 del 2014, n. 337 del 2009, n. 279 del 2008, n. 301 del 2007, n. 292 del 2001, n. 245 del 1995, n. 69 del 1985 e n. 81 del 1975*). [O. 15/19. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

2.4.1 Casi concreti

È dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, terza sez. giurisd. centrale di appello, adottare la sentenza 30 luglio 2021, n. 350, che, in parziale riforma della sentenza della Corte dei conti, sez. giurisd. per la Valle d'Aosta, 25 ottobre 2018, n. 5, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, dei consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta che hanno votato per l'approvazione della deliberazione del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di ricapitalizzazione della spa a totale partecipazione pubblica Casinò de la Vallée spa; ed è annullata, per l'effetto, la medesima sentenza n. 350 del 2021, nonché tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque connessi. L'approvazione, mediante la delibera indicata, del piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint-Vincent, consistente in un aumento di capitale fino a 60.000.000 di euro della Casinò de la Vallée spa, costituisce, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, esercizio delle funzioni proprie del Consiglio, essendo la stessa un atto di indirizzo politico, espressivo di una scelta di ordine strategico della Regione. L'approvazione della delibera costituisce quindi una espressione di voto che, è, sotto ogni profilo, riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti al nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari, rispetto al quale l'art. 24 dello statuto speciale, al pari dell'art. 122, quarto comma, Cost., esclude la responsabilità – penale, civile e amministrativa – dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati. [S. 90/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

3. I Comuni

3.1. I sindaci: limite ai mandati consecutivi

Le disposizioni che pongono un limite ai mandati consecutivi dei sindaci devono essere conformi ai principi della legislazione statale, in ragione dell'esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale giacché il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità. L'art. 51 t.u. enti locali, che introduce una limitazione al diritto di elettorato passivo, è giustificato dal concorrere di ulteriori interessi, tutti parimenti meritevoli di considerazione, destinati ad operare in armonia con l'art. 51 Cost., in base ad uno specifico punto di equilibrio la cui individuazione deve essere lasciata nelle mani del legislatore

statale. (*Precedenti*: S. 277/2011; S. 25/2008; S. 288/2007; S. 539/1990 - *mass.* 16699). [S. 60/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

3.1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3, lett. b), dello statuto speciale e degli artt. 3 e 51 Cost., l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2022 che, inserendo l'art. 1-*bis* nella legge reg. Sardegna n. 4 del 2012, consente un numero massimo di quattro mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a tremila abitanti e un numero massimo di tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti. La disposizione impugnata dal Governo, discostandosi da quanto stabilito dall'art. 51 t.u. enti locali, viola il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive di cui agli artt. 3 e 51 Cost., e, così facendo, eccede i limiti posti dallo statuto alla competenza primaria della Regione autonoma Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. Né la diversa regolamentazione può trovare giustificazione nelle invocate peculiari condizioni dei comuni della Regione. [S. 60/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

3.2. Segue: il rinnovo degli incarichi di esperti estranei all'amministrazione (casistica)

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dei limiti statutari previsti dall'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, l'art. 9, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2021, limitatamente alla parte in cui consente il rinnovo dell'incarico oltre il periodo del mandato del sindaco che l'ha originariamente conferito. La norma regionale impugnata dal Governo contrasta con l'art. 7, comma 6, lett. c), t.u. pubblico impiego che, pur esplicitamente prescrivendo l'inammissibilità del rinnovo, è stata già interpretata dalla Corte costituzionale nel senso di ammetterlo solo nei limiti della durata del mandato del sindaco che l'ha conferito, in considerazione della peculiarità dell'incarico connessa al necessario rapporto fiduciario con l'organo politico. (*Precedenti*: S. 43/2019 - *mass.* 41733; S. 53/2012 - *mass.* 36139; S. 7/2011 - *mass.* 35231; S. 252/2009 - *mass.* 33855). [S. 70/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

3.3. Le variazioni territoriali e di denominazione

La delibera di indizione del *referendum* è sindacabile in quanto tale dal giudice amministrativo sino a quando la legge di variazione circoscrizionale non sia in vigore, essendo tale soluzione frutto del necessario bilanciamento tra due principi: da una parte, l'effettività e immediatezza della tutela giurisdizionale, da assicurare, ai sensi dell'art. 113 Cost., a coloro che ricorrono avverso una delibera di indizione del *referendum* ritenuta illegittima; dall'altra, la discrezionalità politica del legislatore regionale in tema di variazioni circoscrizionali, ai sensi degli artt. 117 e 133 Cost. (*Precedente citato*: sentenza n. 2 del 2018). [O. 261/19. Pres. CAROSI; Red. ZANON]

L'art. 133, secondo comma, Cost., non si riferisce né ai Comuni quali enti esponenziali di tutti i residenti, né alla totalità dei residenti stessi nei Comuni coinvolti dalla variazione, ma alle «popolazioni interessate», affidando, perciò al legislatore regionale, attraverso una legge che detti criteri generali, oppure al competente organo regionale, caso per caso, la delimitazione del perimetro delle popolazioni da consultare nel singolo procedimento di variazione. Risulta pertanto maggiormente aderente al suo significato la rinuncia a una definizione

predefinita e “fissa”, necessariamente coincidente con la totalità dei residenti nei Comuni coinvolti dalla variazione. La identificazione di tali popolazioni resta pur sempre affidata alla valutazione discrezionale dell’organo regionale competente, più o meno ampia a seconda dei casi, e sempre soggetta a verifica del giudice amministrativo o della Corte costituzionale, ad evitare il rischio che, attraverso un’artata perimetrazione dell’ambito delle popolazioni chiamate a esprimersi, il risultato del *referendum* venga significativamente orientato in partenza (c.d. *gerrymandering*). (*Precedente citato: sentenza n. 47 del 2003*). [S. 214/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

L’art. 133, secondo comma, Cost., destinato alle Regioni a statuto ordinario, vincola le Regioni a statuto speciale, nella parte in cui riconosce il principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali, radicato nella tradizione storica e connaturato all’articolato disegno costituzionale delle autonomie in senso pluralista. (*Precedenti citati: sentenze n. n. 2 del 2018, n. 214 del 2010, n. 237 del 2004, n. 94 del 2000, n. 279 del 1994, n. 453 del 1989, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981*). [S. 123/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

La denominazione di un Comune connota l’identità della popolazione facente parte dell’ente territoriale, poiché la toponomastica ha una fondamentale funzione comunicativa e simbolica, tesa a valorizzare nelle denominazioni le tradizioni del territorio. (*Precedente citato: sentenza n. 210 del 2018*). [S. 123/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

La presentazione di istanze, richieste o petizioni non garantisce il rispetto del principio di autodeterminazione, soprattutto perché un conto è il momento dell’iniziativa, altro è quello della consultazione vera e propria dell’intera popolazione interessata, da condurre secondo modalità che garantiscano a tutti e a ciascuno adeguata e completa informazione e libertà di valutazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 2 del 2018 e n. 453 del 1989*). [S. 123/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

L’indizione di una consultazione popolare non è necessaria quando non si tratta di variare le circoscrizioni comunali, bensì di definire una situazione di incertezza. (*Precedenti citati: sentenze n. 55 del 1993 e n. 743 del 1988*). [S. 21/18. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

L’art. 133 Cost. comporta, per le Regioni a statuto ordinario, l’obbligo di sentire le popolazioni interessate mediante *referendum* e non attraverso altre modalità di coinvolgimento. (*Precedenti citati: sentenze n. 214 del 2010, n. 237 del 2004, n. 94 del 2000, n. 279 del 1994, n. 107 del 1983 e n. 204 del 1981*). [S. 2/18. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

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]

Il legislatore regionale può individuare i criteri per la selezione delle popolazioni interessate al procedimento referendario di cui all'art. 133 Cost., anche sulla base delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 47 del 2003, n. 94 del 2000, n. 433 del 1995 e n. 453 del 1989*). [S. 2/18. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

3.3.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Consiglio di Stato, sez. quinta, in riferimento agli artt. 3 e 133, secondo comma, Cost., della legge reg. Marche n. 15 del 2014, che dispone il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua incorporazione nel Comune di Mondolfo, considerando quali «popolazioni interessate» cui sottoporre il relativo *referendum* consultivo i soli residenti nella frazione oggetto della proposta di distacco e quelli residenti nelle zone a questa immediatamente contigue. Il concetto di «popolazioni interessate» evoca un dato variabile, ricomprendendo anche gruppi di residenti interessati alla modifica non in modo diretto, ma in via mediata e indiretta; esso è caratterizzato da un certo «polimorfismo» e soggetto a interpretazioni diverse a seconda del procedimento di variazione territoriale che viene concretamente in considerazione negli artt. 132 e 133 Cost. Nel caso in esame la corretta determinazione del concetto di «popolazioni interessate» va specificamente rapportata a un caso di modifica delle circoscrizioni comunali (non già di istituzione di un nuovo Comune o di modifica della denominazione originaria). Va inoltre tenuto presente che la variazione è proposta in un ordinamento regionale che non stabilisce, in via generale e preventiva, criteri e direttive da applicare, nei casi concreti, per l'individuazione dei soggetti da chiamare alla consultazione in esame. Pertanto, la non adeguatezza dell'interpretazione del rimettente deriva, in primo luogo, dalla diseguale ampiezza dei due Comuni coinvolti e dal ben diverso numero di aventi diritto al voto in essi rispettivamente residenti; inoltre, dalla limitata estensione del territorio e della popolazione interessati direttamente dalla proposta di variazione; ancora, dalla particolare conformazione della frazione da trasferire, tutta costiera, molto più lontana dal centro di Fano che da quello di Mondolfo, e, per così dire, geograficamente collocata in modo evidente nella direzione di quest'ultimo Comune. Né è estranea a questa valutazione anche la necessità di considerare non immeritevole di protezione la peculiarità della situazione della «comunità» di Marotta, che induce a reputarla sociologicamente distinta. Né non può essere validamente utilizzato l'argomento fiscale; ogni variazione territoriale produce infatti un numero indeterminato di conseguenze, e queste non possono non estendersi allo stesso ambito tributario, eventualmente riguardando anche il bilancio dell'ente comunale che la variazione subisce, che ben può tradursi anche in un risparmio di spesa, connesso all'eventuale diminuzione dei residenti o dei servizi da erogare loro. (*Precedenti citati: sentenze n. 123 del 2019, n. 278 del 2011, n. 334 del 2004, n. 94 del 2000, n. 433 del 1995 e n. 453 del 1989*). [S. 214/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

È dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost., la legge reg. Siciliana n. 1 del 2018, che prevede, all'art. 1, che le variazioni di denominazione dei Comuni termali conseguano a una deliberazione dal Consiglio comunale, assunta a maggioranza dei due terzi, che acquista efficacia qualora non venga presentata, entro sessanta giorni dalla sua

pubblicazione, una petizione, sottoscritta da almeno un quinto di elettori del Comune interessato, e, all'art. 2, ne disciplina l'entrata in vigore. Sebbene le Regioni a statuto speciale possano dare attuazione al principio di necessaria consultazione delle popolazioni locali nelle forme procedurali ritenute più opportune e il regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative rientri nella potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana, seppure "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato", la disciplina recata dall'impugnato art. 1 – peraltro dettata da esigenze di celerità, semplificazione procedurale e risparmio di risorse finanziarie, che potrebbero valere non per i soli Comuni termali – non costituisce procedura idonea a soddisfare il citato principio costituzionale, che richiede che ogni proposta tesa al mutamento di denominazione debba, in principio, consentire il coinvolgimento dell'intera popolazione interessata, incidendo su un elemento non secondario dell'identità dell'ente esponenziale della collettività locale. Né la presentazione della petizione garantisce il rispetto del principio di autodeterminazione, mentre il fatto che, se essa manchi, si determini l'acquisto dell'efficacia della deliberazione del Consiglio comunale, contrasta con il fatto che l'adempimento attraverso cui si "sentono" le popolazioni interessate deve costituire una fase obbligatoria, dotata di autonoma evidenza nel procedimento di variazione territoriale. La disposizione impugnata, pertanto, effettua un'inammissibile attribuzione di significato ad una semplice inerzia, alla quale non può essere riconosciuto alcun valore giuridico, meno che mai quello di adesione alla modifica, all'esito di una "consultazione tacita"; inoltre, attribuendo un effetto di "veto" alla presentazione di una petizione sottoscritta da (almeno) un quinto di elettori dissenzienti, assegna a tale minoranza un incongruo potere di blocco, pur a fronte dell'asserito significato adesivo alla proposta di modifica, assegnato al comportamento di coloro (la maggioranza) che tale petizione non abbiano sottoscritto. Né rileva, ai fini del rispetto del principio contenuto nell'art. 133, secondo comma, Cost., che il Consiglio comunale interessato debba adottare la deliberazione di modifica della denominazione a maggioranza dei due terzi dei consiglieri, poiché l'interesse garantito dall'obbligo di consultazione è riferito direttamente alle popolazioni e non ai loro rappresentanti elettivi. L'illegittimità costituzionale della disciplina è, infine, aggravata in ragione dell'ambiguità della previsione secondo cui la delibera del Consiglio comunale "acquista efficacia" alla scadenza del termine previsto per la presentazione della petizione, nulla essendo chiarito rispetto alla necessità che sia una legge regionale a provvedere definitivamente. (*Precedenti citati: sentenze n. 21 del 2018, n. 2 del 2018, n. 36 del 2011, n. 237 del 2004, n. 47 del 2003, n. 94 del 2000 e n. 453 del 1989*). [S. 123/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 133, secondo comma, Cost. e 45 dello statuto speciale di autonomia, l'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2017. La norma censurata dal Governo ha determinato, in assenza di incertezza sulla delimitazione dei relativi confini, una sia pur limitata variazione delle circoscrizioni comunali dei Comuni di Magomadas e Tresnuraghes senza previamente e direttamente sentire le popolazioni interessate. I parametri costituzionali e statutari evocati, d'identico tenore testuale, impongono la consultazione delle popolazioni interessate anche quando, come nel caso in questione, la variazione circoscrizionale non è diretta conseguenza dell'istituzione di un nuovo Comune, e a prescindere dal numero dei soggetti interessati e dalla scarsa entità dell'intervento. Né la circostanza che

la richiesta di variazione sia originata da un'istanza dei cittadini, come nel caso in esame, garantisce il rispetto del principio di autodeterminazione delle popolazioni interessate, perché la sottoscrizione di istanze costituisce un modo di espressione dell'opinione che non offre garanzie circa la libertà di ciascuno in relazione a possibili condizionamenti esterni e, soprattutto, perché altro è il momento dell'iniziativa, altro è quello della consultazione vera e propria. Non rileva, infine, che i Consigli comunali interessati e il Consiglio regionale si siano espressi all'unanimità, poiché l'interesse garantito dall'obbligo di consultazione è riferito direttamente alle popolazioni e non agli enti territoriali. (*Precedenti citati: sentenze n. 214 del 2010, n. 94 del 2000, n. 279 del 1994 e n. 453 del 1989*). [S. 21/18. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

Non spettava allo Stato, e, per esso, al Consiglio di Stato, annullare con sentenza non definitiva, dopo l'entrata in vigore della legge reg. Marche n. 15 del 2014, gli atti relativi al procedimento di consultazione referendaria, in riferimento al distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e alla sua incorporazione nel Comune di Mondolfo; ed è annullata, per l'effetto, la suddetta sentenza. A seguito dell'approvazione della legge regionale di variazione circoscrizionale, il giudice amministrativo non può più annullare un atto che si colloca nell'ambito del procedimento legislativo e ne costituisce una fase indispensabile, mentre gli compete, se ritiene che ne sussistano i presupposti, sollevare questione di legittimità costituzionale della medesima legge per vizio procedimentale, *ex art. 133, secondo comma, Cost.* Il giudice rimettente non solo ha esercitato un sindacato spettante alla Corte costituzionale (in lesione dell'art. 134 Cost.), ma ha altresì pregiudicato la sfera di attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente, poiché l'esercizio di un controllo giurisdizionale sul procedimento di formazione della legge regionale finisce indirettamente per tradursi in un limite alla potestà legislativa regionale in materia di variazioni circoscrizionali. (artt. 117, quarto comma, 118, secondo comma, e 133, secondo comma, Cost.). (*Precedente citato: sentenza n. 39 del 2014*). [S. 2/18. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Consiglio di Stato, in riferimento agli artt. 3, 113, primo e secondo comma, e 133, secondo comma, Cost. – della legge reg. Marche n. 15 del 2014, che dispone il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e l'incorporazione nel Comune di Mondolfo. Il rimettente, lamentando la mancata menzione del procedimento referendario nella legge di variazione circoscrizionale, ha erroneamente ricostruito la qualificazione e la funzione del *referendum* consultivo, non costituendo esso l'oggetto e il contenuto della legge, ma suo presupposto procedimentale. Inoltre, è erronea la ricostruzione del complessivo quadro costituzionale e legislativo dei rapporti tra sindacato del giudice amministrativo sulla delibera di indizione del *referendum* consultivo e controllo di legittimità costituzionale spettante alla Corte costituzionale, perché la prospettiva del rimettente comporta che la Corte sarebbe chiamata a prendere atto della valutazione operata nel processo amministrativo, solo dovendo, in ossequio a essa, esercitare la propria competenza ad "accertare" l'illegittimità costituzionale di una fonte primaria. (*Precedenti citati: sentenze n. 241 del 2008 e 62 del 1993*). [S. 2/18. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

3.4. Il trasferimento delle funzioni amministrative ai Comuni

La sostituzione di uffici dello Stato, nella loro organizzazione obiettiva, concernente le funzioni, e subiettiva, concernente il personale, non è ammissibile se non in seguito a speciali norme di attuazione. Per le regioni ad autonomia differenziata, il trasferimento delle funzioni statali deve avvenire nel rispetto delle procedure prescritte da ogni singolo statuto. (*Precedenti: S. 128/2017 - mass. 40665; S. 377/2000 - mass. 25646; S. 180/1980 - mass. 11800; S. 12/1959 - mass. 768; S. 1/1958 - mass. 533; S. 45/1958 - mass. 626*). [S. 136/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

3.4.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. h), Cost., e 43 statuto speciale, l'art. 13, comma 43, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che applica in Sicilia l'art. 38-*bis* del d.l. n. 76 del 2020, come conv., il quale, allo scopo di far fronte alle ricadute economiche negative per il settore dell'industria culturale conseguenti alle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevedeva nella sua formulazione originaria che, fino al 31 dicembre 2021, per la realizzazione di spettacoli dal vivo svolti tra le ore 8 e le ore 23, destinati ad un massimo di 1.000 partecipanti, ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, fosse sostituito dalla SCIA. La semplificazione procedimentale operata dalla disposizione impugnata dal Governo presuppone che le funzioni di polizia amministrativa originariamente attribuite dagli artt. 68 e 69 TULPS al questore e all'autorità locale di pubblica sicurezza siano già state trasferite ai comuni, cosa che in Sicilia non è mai avvenuto a causa della mancata adozione delle indispensabili norme di attuazione statutaria, cosicché il legislatore siciliano ha recepito unilateralmente nel proprio territorio le semplificazioni già operanti nel resto d'Italia, con riferimento però a funzioni tuttora di competenza dell'autorità di pubblica sicurezza statale. [S. 136/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

3.5. L'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali (casistica)

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 3 Cost., nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost. – l'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, conv. con modif., nella legge n. 122 del 2010, come modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, conv. con modif., nella legge n. 135 del 2012, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare – al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o a 3.000 se montani) – che, a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento. La previsione generalizzata dell'obbligo censurato non consente di considerare quelle situazioni in cui la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi, quei risparmi di spesa richiamati come finalità dell'intera disciplina: in tali casi, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la

normativa, la quale finisce così per imporre un sacrificio non necessario, non superando il test di proporzionalità. (*Precedenti citati: sentenze n. 137 del 2018, n. 88 del 2018, n. 17 del 2018, n. 169 del 2017, n. 10 del 2016, n. 272 del 2015, n. 156 del 2015 e n. 113 del 2011*). [S. 33/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 5, 114 e 97 Cost. – l’art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014, che, in attuazione dell’art. 14, comma 30, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., nella legge n. 122 del 2010, come sostituito dall’art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, conv., con modif., nella legge n. 135 del 2012, ha individuato la dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o a 3.000 se montani). Non risulta dimostrato che detta individuazione sia stata preceduta dalla concertazione con i Comuni interessati, nell’ambito del Consiglio delle autonomie locali o con altre modalità; ne consegue, pertanto, la lesione dell’autonomia comunale e l’impossibilità – pretermessa la voce dei Comuni – di conseguire l’obiettivo di costituire un sistema locale efficacemente strutturato, al punto da conseguire risparmi di spesa. (*Precedente citato: sentenza n. 229 del 2001*). [S. 33/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Lazio, sez. prima *ter*, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, primo comma, in relazione all’art. 3 della Carta europea dell’autonomia locale, e 118 Cost., dell’art. 14, commi 28-*bis*, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., nella legge n. 122 del 2010, e successivamente modificato dall’art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, conv., con modif., nella legge n. 135 del 2012, che disciplina l’esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3.000, se montani). La disciplina censurata lascia all’autonomia degli enti locali l’alternativa tra gli istituti della convenzione e dell’unione di Comuni – comportante una più stretta integrazione quale conseguenza del conferimento delle funzioni e delle connesse risorse finanziarie – consentendo agli enti stessi di modulare il rispetto della norma con valutazioni proprie dell’indirizzo politico, salvo l’intervento, rientrando nella potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, finalizzato a limitare l’autonomia comunale dell’ente che individuato il modello convenzionale non ne dimostri l’efficacia, e sia pertanto obbligato a utilizzare il modello dell’unione. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2014 e n. 22 del 2014*). [S. 33/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Lazio, sez. prima *ter*, in riferimento all’art. 95 Cost., dell’art. 14, commi 28, 28-*bis*, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., nella legge n. 122 del 2010, e successivamente modificato dall’art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, conv., con modif., nella legge n. 135 del 2012, che disciplina l’esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3.000, se montani). Il riferimento al parametro di cui all’art. 95 Cost. appare non conferente, attesa la sua riferibilità solo all’indirizzo politico del Governo; in ogni caso, se è indubbio

che l'autonomia degli enti locali territoriali vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo, tuttavia nell'ordinamento già da tempo sono previsti gli istituti della unione di Comuni e della convenzione, forme associative che risultano una proiezione degli enti stessi, rappresentative di questi ultimi, i quali rimangono capaci di tradurre il proprio indirizzo politico in una reale azione di influenza sull'esercizio in forma associata delle funzioni. (Precedenti citati: sentenze n. 160 del 2016, n. 456 del 2005, n. 244 del 2005, n. 229 del 2001 e n. 77 del 1987). [S. 33/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Lazio, sez. prima *ter*, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. dell'art. 14, commi 28, 28-*bis*, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., nella legge n. 122 del 2010, e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, conv., con modif., nella legge n. 135 del 2012, che disciplina l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3.000, se montani). Non sussiste l'evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza di entrambi i decreti-legge indicati, non potendosi affermare insussistente, nel contesto economico-finanziario del 2010/2012, una situazione di fatto comportante l'urgenza di introdurre norme volte a razionalizzare l'esercizio delle funzioni da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti (circa il 70 % del totale). Né appare decisiva la mancanza della quantificazione dei risparmi attesi, sia per la difficoltà di operare, *a priori*, precise quantificazioni derivanti da un fenomeno organizzativo complesso, sia perché detta mancanza non smentisce la probabilità che dalla gestione associata derivi una maggiore efficienza dell'azione degli enti locali interessati. Appare, inoltre, fisiologico e non incompatibile con i presupposti della necessità e urgenza che il decreto-legge – pur prevedendo obblighi immediatamente efficaci nei confronti degli enti coinvolti – articoli alcuni passaggi procedurali e preveda per determinati aspetti un risultato differito; né tali differimenti possono costituire, di per sé, elemento dimostrativo della evidente assenza, *ab origine*, dei requisiti. Infine, le disposizioni censurate hanno introdotto riforme dalla portata innovativa solo parziale, strutturando in maniera più stringente una disciplina della gestione associata già presente nell'ordinamento degli enti locali, non recando, pertanto, una trasformazione, tramite decreto-legge, dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, incompatibile con il dettato costituzionale. (Precedenti citati: sentenze n. 5 del 2018, n. 170 del 2017, n. 160 del 2016, n. 22 del 2014 e n. 220 del 2013). [S. 33/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TAR Lazio, sez. prima *ter*, in riferimento agli artt. 114, 119 e 133, secondo comma, Cost., dell'art. 14, commi 28, 28-*bis*, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., nella legge n. 122 del 2010, e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, conv., con modif., nella legge n. 135 del 2012, che disciplina l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3.000, se montani). Esclusa l'esistenza di una riserva costituzionale di esercizio individuale delle funzioni fondamentali – che renderebbe illegittimi gli stessi istituti associativi degli enti locali a prescindere dalla loro obbligatorietà – la prospettazione è palesemente insostenibile, riguardando l'intervento del legislatore statale le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali e non

presentando, pertanto, alcuna attinenza con la disciplina che regola l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle loro circoscrizioni, e non prevedendo la fusione dei piccoli Comuni. (*Precedente citato: sentenza n. 44 del 2014*). [S. 33/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

4. Il trattamento economico e previdenziale di Presidente della Giunta, consiglieri e assessori

La disciplina afferente al trattamento economico e previdenziale dei consiglieri regionali va ricondotto alla struttura organizzativa delle Regioni, al contempo riconoscendo loro ampia autonomia al riguardo e richiamando, specificamente, quella a esse spettante in ambito finanziario. (*Precedenti: S. 44/2021 - mass. 43707; S. 254/2015 - mass. 38654; S. 23/2014 - mass. 37635; S. 198/2012 - mass. 36535; S. 151/2012 - mass. 36404; S. 157/2007 - mass. 31264*). [S. 136/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

4.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 4 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e 117, secondo comma, lett. l), Cost., dal Tribunale di Trento, degli artt. 2 e 4 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, 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, che 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 e una trattenuta variabile fino a un massimo del 12% a titolo di contributo di solidarietà. La disciplina del vitalizio regionale, a prescindere dal fatto che essa incida riduttivamente o meno sulla sua misura, va ricondotta alla potestà normativa della Regione autonoma Trentino-Alto Adige – artt. 4, n. 1, e da 69 a 86 statuto –, nonché, in correlazione all'organo interessato, alla potestà regolamentare spettante al Consiglio regionale. [S. 136/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Trento in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 1, lett. m), del d.l. n. 174 del 2012, come conv., dell'art. 2 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 5 del 2014, che prevedeva, prima della avvenuta abrogazione da parte della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 7 del 2019, la riduzione del 20% dell'importo degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, spettanti in ragione della carica di consigliere regionale precedentemente rivestita dal beneficiario o dai superstiti. La disposizione evocata a parametro interposto, alla stregua del suo tenore letterale, fa salvi i trattamenti in essere solo quanto alla previsione dei limiti di età e di durata del mandato, senza precludere una loro riduzione. In secondo luogo, la norma statale esprime un principio di coordinamento della finanza pubblica in quanto volta a contenere la spesa e a garantire un risparmio in relazione al funzionamento del sistema politico. Esula invece da tale finalità – e, dunque, dalla portata dell'evocato principio – la salvezza dei trattamenti in corso di erogazione, in quanto piuttosto volta a definire il perimetro di operatività del vincolo. (*Precedente: S. 23/2014 - mass. 37640*). [S. 136/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 12, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, limitatamente alle parole «per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge», e l'art. 1, comma 13, della medesima legge regionale, limitatamente alle parole «, per il medesimo periodo di cinque anni di cui al comma 12». La disciplina regionale impugnata dal Governo, nello stabilire la temporaneità del ricalcolo dei vitalizi già in essere in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di Presidente della Regione, di consigliere o di assessore regionale, viola i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, commi da 965 a 967, della legge n. 145 del 2018 – integrati dall'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e vincolanti anche le autonomie speciali – che impongono alle Regioni di stabilire una riduzione permanente del trattamento previdenziale in questione. (*Precedenti citati: sentenze n. 77 del 2019, n. 103 del 2018, n. 154 del 2017, n. 99 del 2014, n. 88 del 2014, n. 23 del 2014, n. 236 del 2013, n. 26 del 2013, n. 198 del 2012, n. 151 del 2012, n. 156 del 2010, n. 16 del 2010, n. 237 del 2009, n. 157 del 2007 e n. 88 del 2006*). [S. 44/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal Tribunale di Trento in riferimento all'art. 3 Cost. – degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5; 2; 3, commi 1, 2, 3 e 4; 4, commi 1, 2, 3 e 5, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 4 del 2014, che, pretendendo di offrirne un'interpretazione autentica, intervengono sull'art. 10 della legge reg. autonoma Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 – il quale disciplina i criteri e le modalità di quantificazione degli assegni vitalizi attribuiti ai consiglieri della Regione – prevedendo l'applicazione con efficacia retroattiva ai consiglieri che già hanno maturato il diritto al vitalizio della nozione di “valore attuale medio” in luogo dei più favorevoli parametri precedentemente individuati dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale e l'obbligo di restituire le somme già percepite e/o le quote del fondo finanziario già attribuite sulla base dei criteri contenuti nelle relative delibere. Premesso che le disposizioni censurate, nonostante l'auto-qualificazione contenuta nel titolo, non possono qualificarsi come di interpretazione autentica e che non sussistono incertezze sulla loro natura retroattiva, l'intervento legislativo non è irragionevole, in quanto mira a ricondurre a criteri di equità e ragionevolezza gli assai favorevoli meccanismi di calcolo dell'attualizzazione degli assegni vitalizi, introdotti dall'ufficio di presidenza del Consiglio regionale, nonché a correggere gli effetti di una normativa che aveva complessivamente determinato un ampliamento della spesa pubblica regionale. L'intervento, inoltre, non ha leso il legittimo affidamento dei destinatari, non essendoci un assetto regolatorio adeguatamente consolidato, sia perché esso non si è protratto per un periodo sufficientemente lungo, sia perché la legge reg. Trentino-Alto Adige n. 6 del 2012 è stata approvata in un contesto complessivo non idoneo a far sorgere nei destinatari una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Esso risulta, infine, conforme al criterio della proporzionalità, in quanto non trascura di concedere ai beneficiari degli assegni coinvolti l'accesso a forme flessibili e graduate di restituzione delle somme percepite in eccesso e concede agli interessati la facoltà di revocare, con effetto retroattivo, l'opzione per l'attualizzazione precedentemente esercitata. (*Precedenti citati: sentenze n. 6 del 2019, n. 73 del 2017, n. 173 del 2016, 132 del 2016, n. 56 del 2015, n. 69 del 2014, n. 160 del*

2013, n. 209 del 2010 e n. 432 del 1997; ordinanza n. 92 del 2014). [S. 108/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

5. Il riordino di Province e Città metropolitane

Le province sono enti costituenti la Repubblica, dotati di autonomia, anche finanziaria, con conseguente necessità che siano dotate di risorse finanziarie idonee a garantire, anche nell’ottica della corretta programmazione su un adeguato arco temporale, l’esercizio delle funzioni fondamentali che sono chiamate a svolgere. (*Precedente: S. 10/2016*). [S. 29/23. Pres. SCIARRA; Red. BUSCEMA]

L’assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla legge n. 56 del 2014 – anche in seguito alla mancata approvazione della riforma, determinata dagli esiti del *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 – conserva piena efficacia quanto al dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali con funzioni di area vasta, ed ha solo determinato l’avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 143 del 2016 e n. 50 del 2015*). [S. 129/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Il riordino delle funzioni delle Province avviato con la legge n. 56 del 2014 deve essere accompagnato dal passaggio delle relative risorse umane e finanziarie; resta riservata alla legislazione statale la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio. Tale riassegnazione, nell’ambito del processo di riorganizzazione, è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all’entità e ai tempi, fermo restando che l’assistenza alle persone con disabilità costituisce un nucleo incompressibile di un diritto fondamentale e deve essere integralmente finanziata. (*Precedenti citati: sentenze n. 137 del 2018, n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018*). [S. 83/19. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

[...] L’intervento di riordino di Province e Città metropolitane, adottato dalla legge n. 56 del 2014, rientra nella competenza esclusiva statale nella materia “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei comuni, Province e Città metropolitane”, per cui il modello di governo di secondo grado – anche con riferimento alla questione residua della composizione numerica degli organi consiliari – rientra tra gli aspetti essenziali del complesso disegno riformatore della normativa interposta, funzionale al perseguito obiettivo di semplificazione dell’ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e al contestuale e fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all’elezione diretta. Le disposizioni della c.d. legge “Delrio”, inoltre, si qualificano come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che in base alle norme statutarie evocate costituiscono un limite anche all’esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo. [S. 168/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

[...] La gratuità nell’esercizio delle funzioni voluta dalla legge n. 56 del 2014 (c.d. legge “Delrio”) – che, coerentemente, ha fatto coincidere i Sindaci metropolitani con i Sindaci del Comune capoluogo, già percettori di un

emolumento come tali – costituisce un profilo consequenziale del principio di elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali, volto a ridurre la spesa corrente e a razionalizzare i costi degli enti locali; con la conseguenza che la Regione a statuto speciale, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogarvi. (*Precedente citato: sentenza n. 277 del 2016*). [S. 168/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

Il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali. (*Precedente citato: sentenza n. 50 del 2015*). [S. 168/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

La riduzione del personale delle Province e delle Città metropolitane disposta dalla legge n. 190 del 2014 non è irragionevolmente aprioristica né slegata dalla valutazione delle funzioni destinate ai diversi enti territoriali; non viola i principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., poiché il comma 427 dell'art. 1 della legge citata permette alle Regioni, a conclusione del processo di ricollocazione del personale da tale legge previsto, di attribuire alle Province e alle Città metropolitane le funzioni non fondamentali in attuazione dei suddetti principi, sia pure assumendo i relativi oneri finanziari; né compromette il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), sotto il profilo del rischio di assorbimento di personale non qualificato, atteso che l'art. 4 del d.P.C.M. 26 settembre 2014 prevede che le amministrazioni interessate al riordino individuino il personale attenendosi, tra l'altro, al criterio dello svolgimento, in via prevalente, di compiti correlati alle funzioni oggetto di trasferimento. Quanto al comma 424 dalla legge n. 190, esso impedisce alle Regioni e agli enti locali per il biennio 2015-2016 di selezionare personale a tempo indeterminato al di fuori della forza lavorativa soprannumeraria e dei vincitori dei concorsi già espletati, sicché non impone un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali, ma si limita a incidere sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, nel rispetto della destinazione, individuata a livello di governo decentrato, volta alla assunzione a tempo indeterminato di personale. (*Precedenti citati: sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015; sentenze n. 202 del 2016, n. 176 del 2016, n. 159 del 2016 e n. 423 del 2004*). [S. 150/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

La disciplina del personale delle Province e delle Città metropolitane – e in particolare la sua riduzione – è riconducibile alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e, con specifico riferimento alle Città metropolitane, a quella di cui all'art. 114 Cost., in quanto costituisce uno dei passaggi attuativi fondamentali della riforma degli enti di area vasta. (*Precedenti citati: sentenze n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015*). [S. 150/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

Con il processo di riordino delle Province e delle Città metropolitane, avviato con la legge n. 56 del 2014, il legislatore ha inteso realizzare una significativa

riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica. La ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali, di cui la disciplina del personale costituisce uno dei passaggi fondamentali, spetta alla competenza esclusiva dello Stato in materia di “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”. (*Precedenti citati: sentenze n. 202 del 2016, n. 159 del 2016 e n. 50 del 2015*). [S. 32/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

5.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 5 e 114 Cost., l’art. 13, comma 71, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che rinvia di un anno le elezioni – dal 2022 al 2023 –, già più volte posposte, dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, e proroga contestualmente il mandato dei commissari straordinari nominati dalla Regione che ne svolgono attualmente le funzioni. Gli organi di governo degli enti di area vasta in Sicilia sono attualmente disciplinati dallo statuto in modo sostanzialmente coincidente con la legge n. 56 del 2014, caratterizzata dalla loro elezione indiretta. Tale assetto istituzionale, tuttavia, è rimasto sinora sostanzialmente inattuato, a seguito del continuo rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta in Sicilia. La disposizione impugnata dal Governo altro non rappresenta dunque che l’ultimo anello di una catena di rinvii, che ha fatto sì che le elezioni – originariamente da svolgersi rispettivamente fra il 1° ottobre e il 30 novembre 2015 e tra il 30 giugno e il 15 settembre 2016 –, irragionevolmente ancora non abbiano avuto luogo, in violazione anche dell’autonomia attribuita a tali enti dai parametri evocati, stante il loro essere costitutivi della Repubblica ed il loro carattere, essenziale e caratterizzante, autonomistico; tanto più che essa non menziona alcuna giustificazione per il rinvio. A tale situazione deve essere posto rimedio senza ulteriori ritardi, attraverso il tempestivo svolgimento delle elezioni dei presidenti dei liberi Consorzi comunali e dei Consigli metropolitani, affinché anche in Sicilia gli enti intermedi siano istituiti e dotati dell’autonomia loro costituzionalmente garantita, e si ponga fine alla più volte prorogata gestione commissariale. (*Precedenti: S. 168/2018 - mass. 40129; S. 50/2015 - mass. 38298; S. 230/2001 - mass. 26479; S. 286/1997 - mass. 23494*). [S. 136/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

Sono dichiarate inammissibili, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento e richiesta di pronuncia manipolativa implicante scelte discrezionali riservate al legislatore, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte d’appello di Catania in riferimento, complessivamente, agli artt. 1, 2, 3 e 48, 5, 97 e 114 Cost. – degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2015, come rispettivamente sostituiti dall’art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Siciliana n. 23 del 2018, e dell’art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014 che prevedono un meccanismo di identificazione *ratione officii* tra il sindaco del Comune capoluogo e il sindaco della Città metropolitana. Gli esiti auspicati dall’ordinanza di rimessione – l’elezione diretta del sindaco metropolitano ad opera di tutti i cittadini residenti nel territorio della Città metropolitana e l’estensione alle Città metropolitane del sistema di elezione indiretta del presidente della Provincia – richiedono un intervento manipolativo precluso alla Corte costituzionale, conseguibile solo per effetto di una riforma di sistema rimessa alla discrezionalità del legislatore. Va tuttavia sollecitato un

intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa. (Precedenti: S. 146/2021 - mass. 44059; S. 103/2021 - mass. 43908; S. 250/2018 - mass. 40627; S. 168/2018; S. 193/2015; S. 257/2010 - mass. 34853; S. 107/1996). [S. 240/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., dell'art. 1, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2020, nella parte in cui prevede: «I beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali che esercitano le funzioni delle soppresse Province sono attribuiti ai Comuni nei cui territori essi insistono». Il lamentato trasferimento immobiliare è riconducibile alla previsione di cui all'art. 12, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2016, disposizione che rimette alla legge regionale la disciplina del «trasferimento delle funzioni delle province ai comuni, anche nella forma di città metropolitane, o alla regione, con le risorse umane, finanziarie e strumentali corrispondenti, e la successione nei rapporti giuridici». [S. 167/21. Pres. CORAGGIO; Red. BUSCEMA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. *l*), Cost. – dell'art. 112, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, là dove stabilisce che al personale trasferito dalle Province alla Regione, mediante mobilità volontaria di Comparto, si applica il trattamento economico di cui all'art. 50, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2016, che garantisce il mantenimento della retribuzione individuale di anzianità o il maturato economico in godimento all'atto del trasferimento. La norma impugnata, lungi dal sostituirsi al legislatore statale o alla contrattazione collettiva quanto alla disciplina del trattamento economico del personale trasferito, rinvia proprio a tali fonti, richiamandone le prescrizioni, al fine di promuovere, in un'ottica di coerenza di sistema, la mobilità di comparto. Obiettivo finale è, infatti, il superamento definitivo delle Province e il completamento del trasferimento delle funzioni alla Regione, al fine di consentire a quest'ultima di gestire nella maniera più adeguata ed efficiente i nuovi compiti amministrativi che le sono stati affidati. Inoltre, la denunciata violazione del principio di uguaglianza si basa su un erroneo presupposto interpretativo, atteso che la disposizione impugnata non opera alcuna differenziazione di trattamento in base alla residenza del lavoratore del comparto unico regionale, ma si rivolge, indistintamente, al personale trasferito dalle Province alla Regione mediante mobilità volontaria di comparto. [S. 273/20. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., l'art. 2, comma 1, lett. *d*), numero 1), della legge reg. Toscana n. 22 del 2015 (nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 70 del 2015) e l'art. 5, comma 1, lett. *e*) e *p*), della legge reg. Toscana n. 25 del 1998 (nel testo modificato dall'art. 1 della legge reg. Toscana n. 61 del 2014 e dall'art. 2 della legge reg. Toscana n. 15 del 2016), nella parte in cui attribuiscono alla Regione Toscana le competenze già esercitate dalle Province in materia di controllo periodico su tutte le attività di gestione, di

intermediazione e di commercio dei rifiuti e accertamento delle relative violazioni, e di verifica e controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate. Le Regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale – ivi inclusi quelli derivanti da disposizioni di natura organizzativa – e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia. Nello specifico settore della gestione del ciclo dei rifiuti, l'art. 197 cod. ambiente, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, attribuisce talune specifiche competenze amministrative alle Province, tra cui “il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti”, mentre l'art. 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014 individua le “funzioni fondamentali” da mantenere in capo alle amministrazioni provinciali, annoverando fra queste la “tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza”. [S. 129/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione, nel loro complesso, degli artt. 3, 5, 117, secondo comma, lett. p), e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, 67, 69 e 84, della legge n. 56 del 2014, nonché degli artt. 14, 15 e 17 dello statuto di autonomia – gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2017, nella parte in cui, prevedono, i primi due articoli, l'elezione diretta a suffragio universale del Presidente del libero Consorzio comunale e del Sindaco metropolitano, e, i restanti due articoli, l'elezione diretta a suffragio universale dei componenti del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Consiglio metropolitano, nonché il numero in misura maggiore rispetto alla soglia stabilita dalla legge n. 56 del 2014. [...] (*Precedenti citati: sentenze n. 32 del 2017, n. 202 del 2016, n. 159 del 2016, n. 265 del 2013 e n. 153 del 1995*). [S. 168/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione, nel loro complesso, degli artt. 3, 5, 117, secondo comma, lett. p), e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, commi 19, 20, 22, 24, 25, 58 e seguenti, 67, 69 e 84, della legge n. 56 del 2014, nonché degli artt. 14, 15 e 17 dello statuto di autonomia – gli artt. 5 e 7, lett. b), c) ed e), della legge reg. Siciliana n. 17 del 2017 – nella parte in cui, rispettivamente, disciplinano il procedimento di elezione del Presidente del libero Consorzio comunale, del Sindaco metropolitano, del Consiglio del libero Consorzio comunale, e del Consiglio metropolitano, nonché prevedono la cessazione degli organi, e la gestione commissariale, degli enti di area vasta nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane eletti a suffragio universale. La dichiarata illegittimità costituzionale delle norme che prevedono l'elezione diretta degli organi indicati, rende, di conseguenza, illegittima anche la procedura per la suddetta elezione. [S. 168/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in materia di “norme processuali” – gli artt. 10, comma 3, e 11-*bis*, comma 5, della legge reg. Toscana n. 22 del 2015, come modificata dalla successiva legge reg. Toscana n. 9 del 2016, che, in attuazione della legge n. 56 del 2014, nell'ambito del trasferimento, con decorrenza dal 1°

gennaio 2016, di funzioni non fondamentali dalla Provincia alla Regione nelle materie della gestione dei rifiuti e della difesa del suolo e del demanio idrico, rispettivamente escludono i procedimenti già avviati al momento del trasferimento, e mantengono nella competenza della Provincia e della Città metropolitana di Firenze l'eventuale contenzioso in corso allo stesso momento. Le disposizioni censurate dal Tribunale di Pisa non esauriscono la loro portata precettiva nell'aspetto sostanziale di tale vicenda, poiché si spingono a regolarne anche l'ulteriore profilo processuale, di esclusiva competenza dello Stato, che attiene alla successione nelle controversie pendenti relative all'esercizio pregresso delle funzioni trasferite. [S. 110/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

È dichiarato che spettava allo Stato adottare la circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1/2015 (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015) e di conseguenza è respinto il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Puglia – in riferimento agli artt. 3, 97, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lett. g) e p), terzo, quarto e sesto, 118, e 119, quarto comma, Cost. – avverso la predetta circolare, nelle parti in cui si riferisce ai commi 422 e 424 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014. Tutti i passi della circolare censurati dalla ricorrente – costituendo “segmenti attuativi” della cosiddetta riforma delle Province, tesi a disciplinare aspetti più specifici, fisiologicamente estranei alla disciplina generale della fonte legislativa, o a introdurre modifiche e integrazioni idonee a garantire una maggiore sistematicità e coerenza alla riforma – sono anch'essi riconducibili all'esercizio della potestà statale fondata sugli artt. 114 e 117, secondo comma, lett. p), Cost., e, da un punto di vista contenutistico, sono in linea con il riordino delle Province e delle Città metropolitane disegnato dalla legge n. 56 del 2014. Ciò vale anzitutto per il passo della circolare, riferito al comma 422, secondo il quale la Regione deve riallocare presso di sé le funzioni esercitate, nel precedente assetto, dalle Province sulla base di delega regionale e riassorbire le singole unità di personale che in concreto svolgevano dette funzioni, atteso che il comma 427 della stessa legge n. 190 permette alle Regioni – a conclusione del procedimento di redistribuzione del personale – di attribuire le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, alle Province e agli altri enti locali tramite apposite deleghe e convenzioni, in attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza, e che tale meccanismo, unitamente all'art. 4 del d.P.C.m. 26 settembre 2014, esclude anche il rischio che alle Regioni resti preclusa la possibilità di ricercare professionalità adeguate alle esigenze funzionali. La medesima conclusione vale anche per i due passi della circolare, riferiti al comma 424, che estendono agli enti dipendenti dalle Regioni il vincolo da tale comma previsto sulle risorse per le assunzioni a tempo indeterminato e impongono, nell'ambito dei soggetti destinatari delle assunzioni, di dare la priorità ai vincitori di concorso rispetto al personale soprannumerario degli enti di area vasta, giacché il comma 424 non impone un vincolo di destinazione alle risorse finanziarie regionali, ma si limita a incidere sulle risorse di cui le Regioni già dispongono a qualsivoglia titolo, nel rispetto della destinazione, individuata a livello di governo decentrato, volta alla assunzione di personale a tempo indeterminato. (*Precedenti citati: sentenze n. 202 del 2016, n. 176 del 2016 e n. 159 del 2016, relative a disposizioni della legge n. 190 del 2014; sentenza n. 50 del 2015, concernente la legge n. 56 del 2014*). [S. 150/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all’art. 117, quarto comma, Cost., per asserita violazione della competenza residuale regionale nella materia “polizia amministrativa locale” – dell’art. 5, commi da 1 a 6, del d.l. n. 78 del 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2015, disciplinante il transito del personale di polizia provinciale nel ruolo degli enti locali per lo svolgimento di funzioni di polizia municipale. La normativa impugnata non è diretta ad allocare le funzioni nella materia “polizia amministrativa locale”, bensì va ricondotta a plurimi titoli di competenza statale. Essa infatti – in quanto intervento che si colloca nel processo di riordino degli enti territoriali avviato con la legge n. 56 del 2014 – rientra nella competenza statale esclusiva nella materia “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (art. 117, secondo comma, lett. *p*); per altro verso – in quanto mira (commi da 1 a 4 del censurato art. 5) a garantire i rapporti di lavoro in essere del personale di polizia provinciale – opera nell’ambito della competenza statale tesa a promuovere, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), sul quale si fonda la Repubblica italiana (art. 1 Cost.) ed è altresì riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di “ordinamento civile” (art. 117, secondo comma, lett. *l*, Cost.); infine – in quanto prevede (commi 5 e 6) deroghe alle vigenti limitazioni della spesa per il personale con contestuale divieto di ulteriori assunzioni fino al completo assorbimento del personale di polizia provinciale – è ascrivibile alla materia “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, terzo comma, Cost.), avendo tali misure transitorie, che incidono su un rilevante aggregato della spesa pubblica, carattere di principio fondamentale della materia, e non di norme di dettaglio, tanto più nel contesto del processo di riordino degli enti territoriali. (*Precedenti citati: sentenze n. 202 del 2016, n. 143 del 2016, n. 218 del 2015 e n. 388 del 2004*). [S. 32/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

6. Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione mafiosa

Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, previsto dall’art. 143 del t.u. enti locali, è una misura governativa straordinaria di carattere sanzionatorio, funzionale all’esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o simile. (*Precedente citato: sentenza n. 182 del 2014*). [S. 195/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

6.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 5, 97, secondo comma, 114, 118, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost. – l’art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, conv., con modif., nella legge n. 132 del 2018, che ha introdotto nell’art. 143 del t.u. enti locali – il quale regola lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso – la possibilità per il prefetto, in presenza di situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da compromettere il buon andamento e l’imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, di indicare i prioritari interventi di risanamento, assegnando un termine per la loro adozione, scaduto il quale all’amministrazione inadempiente subentra

un commissario *ad acta*. La disposizione impugnata dalla Regione Umbria lede l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali territoriali e viola il principio di legalità dell'azione amministrativa, poiché il presupposto positivo del potere sostitutivo prefettizio è disegnato in termini vaghi, ampiamente discrezionali e assai meno definiti di quelli del potere governativo di scioglimento di cui all'art. 141 t.u. enti locali, pur essendo il primo agganciato a quest'ultimo come occasionale appendice procedimentale. L'insufficiente determinazione del presupposto del potere sostitutivo *extra ordinem* risulta inoltre aggravata dalla latitudine del suo contenuto atipico e indifferenziato, costituito dalla diretta individuazione, ampiamente discrezionale, di "prioritari interventi di risanamento", mentre invece ogni potere amministrativo deve essere determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa. La norma impugnata, infine, considerata la sua ampia incidenza nell'attività di Comuni e Province, avrebbe dovuto essere rispettosa della leale collaborazione, prevedendo l'adozione della delibera del Governo o il decreto del Ministro dell'interno anziché lasciare l'esercizio di un potere sostitutivo ampiamente discrezionale a livello meramente amministrativo dei poteri del prefetto. (Precedenti citati: sentenze n. 33 del 2019, n. 29 del 2019, n. 115 del 2011 e n. 103 del 1993). [S. 195/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

PARTE SECONDA

L'ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA

Capitolo 6. I principi costituzionali relativi alla giurisdizione

1. 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]

2. La soggezione del giudice soltanto alla legge

Il principio della soggezione del giudice soltanto alla legge, sancito dall'art. 101, secondo comma, Cost. – unitamente al complesso di quelli collocati nella Sezione I del Titolo IV della Parte II della Costituzione – è posta, tra l'altro, a presidio del principio dell'indipendenza (c.d. “esterna”) del giudice da ogni altro potere dello Stato, così come della sua indipendenza (c.d. “interna”) da tutti gli altri giudici, dai quali si distingue soltanto per diversità di funzioni, ma rispetto ai quali non si trova in vincolo di soggezione gerarchica. [O. 28/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

Il principio dell'indipendenza “interna” del giudice non osta a che la sua *potestas iudicandi* sia delimitata, in conformità alla legge processuale vigente – che è anch'essa parte integrante di quella “legge” a cui il giudice è soggetto in forza dell'art. 101, secondo comma, Cost. – da provvedimenti di altri giudici, ovvero da atti di altri soggetti. (*Precedenti: S. 375/1996 - mass. 22923; S. 50/1970 - mass. 4941*). [O. 28/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

2.1. Casi concreti

Sono dichiarate inammissibili, per inconferenza del parametro evocato, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Nocera Inferiore in riferimento all'art. 101, secondo comma, Cost., dell'art. 33-*quinquies* cod. proc. pen., nella parte in cui prevede che l'inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale deve essere rilevata o eccepita, a pena di decadenza, prima della conclusione dell'udienza preliminare. Il principio della c.d. indipendenza “interna” del giudice, pure desumibile dal parametro evocato, non osta affatto a che la sua *potestas iudicandi* sia delimitata, in conformità alla legge processuale vigente, da provvedimenti di altri giudici, dovendosi più in generale escludersi che possa prodursi un *vulnus* all'art. 101, secondo comma, Cost. in presenza di vincoli alla *potestas iudicandi* del singolo giudice stabiliti dalla legge processuale, anch'essa parte integrante di quella “legge” a cui il giudice è soggetto. (*Precedenti: S. 116/2023 - mass. 45627; O. 28/2023 - mass. 45400, 45403*). [S. 225/23. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

3. L'imparzialità e la terzietà del giudice

Il principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione ha pieno valore costituzionale con riferimento a qualunque tipo di processo, incluso quello esecutivo, che è volto a dare effettiva attuazione ai provvedimenti giurisdizionali. (*Precedenti: S. 176/2001 - mass. 26277; S. 387/1999 - mass.*

24918; O. 28/2023 - mass. 45401; O. 168/2002 - mass. 26983; S. 321/1998 - mass. 24090; S. 128/2021 - mass. 43960). [S. 45/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Costituisce corollario del principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione l'esigenza che il giudice non subisca la forza della prevenzione derivante da precedenti valutazioni relative alla stessa *res iudicanda*. Nell'ambito del processo civile, il giudice è esposto alla forza della prevenzione allorché sia chiamato a ripercorrere l'identico itinerario logico seguito in altro grado dello stesso giudizio, dovendosi intendere con tale espressione anche la fase a contenuto impugnatorio, che si succede alla prima con carattere di autonomia e che si conclude con una pronuncia che attiene al medesimo oggetto e alle stesse valutazioni decisorie sul merito dell'azione proposta nella prima fase, ancorché avanti allo stesso organo giudiziario. (*Precedenti*: S. 78/2015 - mass. 38354; S. 387/1999 - mass. 24918; O. 497/2002 - mass. 27441; S. 460/2005 - mass. 30033; S. 387/1999 - mass. 24918). [S. 45/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Il principio di terzietà e imparzialità del giudice, sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6, par. 1, CEDU, esclude che possa giudicare di una controversia un giudice che abbia un interesse proprio nella causa ovvero che abbia già precedentemente svolto funzioni decisorie nella stessa causa: preclusione, quest'ultima, finalizzata a evitare che la decisione sul merito possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione – ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o a mantenere un atteggiamento già assunto – scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima *res iudicanda*. (*Precedenti*: S. 64/2022 - mass. 44655; S. 155/1996 - mass. 22416). [O. 28/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., l'art. 630, terzo comma, cod. proc. civ., nella parte in cui stabilisce che, contro l'ordinanza che dichiara l'estinzione del processo esecutivo ovvero rigetta la relativa eccezione, è ammesso reclamo al collegio con l'osservanza delle forme di cui all'art. 178, commi quarto e quinto, cod. proc. civ., senza prevedere che del collegio non possa far parte il giudice che ha emanato il provvedimento reclamato. Il reclamo sollecita una *revisio prioris instantiae*, che devolve al collegio lo stesso tipo di valutazione sottesa al provvedimento adottato dal giudice dell'esecuzione, inscrivendo il giudizio di reclamo fra i procedimenti *lato sensu* impugnatori, così attraendolo nella cornice delle garanzie costituzionali in tema di terzietà-imparzialità del giudice, che si protendono sino al processo esecutivo. (*Precedenti*: S. 128/2021 - mass. 43960; S. 522/2002 - mass. 27457). [S. 45/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di illegittimità costituzionale, sollevate dalla sez. disciplinare del Consiglio superiore della magistratura in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006, che prevede in via obbligatoria la sanzione della rimozione per il magistrato che sia stato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dall'art. 3, lett. e), del medesimo decreto. Nessuno dei tre profili indicati dal rimettente determina una disparità di trattamento: non quello "esterno", perché gli illeciti disciplinari di cui alle lett. a) e b) dell'articolo censurato non sono idonei come *tertia*

comparationis, in quanto non omogenei a quelli della lett. e) e caratterizzati da un disvalore non comparabile; non quello “interno”, tra le diverse ipotesi contemplate dalla disposizione censurata, perché ogniqualvolta la legge preveda la sanzione massima applicabile in un dato settore di disciplina per una pluralità di fattispecie astratte, essenziale e sufficiente a garantire il rispetto del principio di eguaglianza è che anche la fattispecie di illecito meno grave sia pur sempre connotata da un grado di disvalore tale da rendere non manifestamente sproporzionata la comminatoria della sanzione massima; né sussiste una manifesta irragionevolezza sotto il profilo “intrinseco”, perché l’automatismo della norma censurata non è legato al sopravvenire di una condanna penale – dovendosi in tal caso conservarsi presso l’organo disciplinare una valutazione discrezionale sulla proporzionale graduazione della sanzione –, bensì costituisce un’unica sanzione fissa per chi sia ritenuto responsabile di un preciso illecito, di natura meramente disciplinare. Infine, la scelta del legislatore non appare censurabile neppure sotto l’ulteriore profilo della proporzionalità in senso stretto della sanzione: sebbene quest’ultima interferisce in maniera assai gravosa con i diritti fondamentali del soggetto che ne è colpito, gli lascia altresì la possibilità di intraprendere altra professione. (*Precedenti citati: sentenze n. 268 del 2016, n. 234 del 2015, n. 170 del 2015, n. 112 del 2014, n. 363 del 1996, n. 197 del 1993 e n. 16 del 1991*). [S. 197/18. Pres. LATTANZI; Red. VIGANÒ]

4. Segue: le incompatibilità

Nell’ipotesi in cui la legge prevede un’incompatibilità del giudice a partecipare al giudizio per aver conosciuto della causa in un altro grado del processo, sussiste l’obbligo per il giudice dell’esecuzione di astenersi e la facoltà per le parti di ricusarlo, ai sensi e nei termini stabiliti dall’art. 52 cod. proc. civ. (*Precedenti: S. 460/2005 - mass. 30033; S. 387/1999 - mass. 24918*). [S. 45/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Le norme sulla incompatibilità del giudice, derivante da atti compiuti nel procedimento, sono poste a tutela dei valori della terzietà e della imparzialità della giurisdizione, presidiati dagli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., risultando finalizzate ad evitare che la decisione sul merito della causa possa essere o apparire condizionata dalla forza della prevenzione – ossia dalla naturale tendenza a confermare una decisione già presa o mantenere un atteggiamento già assunto – scaturente da valutazioni cui il giudice sia stato precedentemente chiamato in ordine alla medesima *res iudicanda*. (*Precedenti: S. 18/2017 - mass. 39495; S. 183/2013 - mass. 37211, S. 153/2012 - mass. 36413, S. 177/2010 - mass. 34664; S. 400/2008 - mass. 33001; S. 224/2001 - mass. 26389; S. 155/1996 - mass. 22416; S. 131/1996 - mass. 22334; S. 455/1994 - mass. 21189*). [S. 16/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

5. Il giusto processo: la ragionevole durata

La ragionevole durata del processo è oggetto, oltre che di un interesse collettivo, di un diritto di tutte le parti, costituzionalmente tutelato non meno di quello ad un giudizio equo e imparziale. (*Precedente: S. 78/2002*). [S. 116/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

Corrisponde a un preciso dovere costituzionale per il legislatore conformare la disciplina vigente all’obiettivo di assicurare una sollecita definizione dei processi, dal momento che la ragionevole durata è un connotato identitario della

giustizia del processo. (*Precedente: S. 74/2022 - mass. 44756, 44758*). [S. 116/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

La ragionevole durata è declinata dalla Costituzione e dalla CEDU come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia e come diritto delle parti, comunque correlati ad un processo che si svolge in contraddittorio davanti ad un giudice imparziale. (*Precedente: S. 111/2022 - mass. 44767, 44768*). [S. 116/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

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]

Possono arrecare un *vulnus* al principio di ragionevole durata del processo solamente le norme che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorrette da alcuna logica esigenza. (*Precedenti citati: sentenze n. 12 del 2016, n. 23 del 2015, n. 63 e n. 56 del 2009, n. 148 del 2005*). [S. 91/18. Pres. LATTANZI; Red. LATTANZI]

5.1. In particolare: i rimedi preventivi

In sintonia con la giurisprudenza della Corte EDU, i rimedi preventivi sono non solo ammissibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma addirittura preferibili, in quanto volti a evitare che i procedimenti giudiziari si protraggano eccessivamente nel tempo. Occorre, tuttavia, che ne consegua un

rimedio effettivo, ciò che accade soltanto laddove venga realmente resa più sollecita la decisione da parte del giudice competente. (*Precedenti: S. 107/2023 - mass. 45546, S. 175/2021 - mass. 44148, S. 88/2018 - mass. 40124*). [S. 142/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

Non rientra nel catalogo dei rimedi preventivi effettivi l'imposizione di adempimenti che costituiscano espressione di una mera facoltà del ricorrente con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" – che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio – in quanto essi non avrebbero efficacia effettivamente acceleratoria del processo. (*Precedenti: S. 169/2019 - mass. 42064, S. 34/2019 - mass. 41216*). [S. 142/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

La presentazione dell'istanza di accelerazione da depositare nel giudizio davanti alla Corte di cassazione non vincola il giudice a quanto richiestogli, ossia ad instradare su un binario preferenziale il processo nel quale l'istanza è depositata: nulla esclude che il processo, pur a fronte di una siffatta istanza, possa comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata, in violazione anche dell'art. 111, secondo comma, Cost. (*Precedenti: S. 169/2019 - mass. 42064; S. 88/2018 - mass. 40124*). [S. 142/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

5.1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, par. 1, e 13 CEDU, l'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui prevede l'inammissibilità della domanda di equa riparazione nel caso di mancato esperimento del rimedio preventivo costituito dal deposito dell'istanza di accelerazione nel giudizio davanti alla Corte di cassazione, previsto dall'art. 1-ter, comma 6, della medesima legge. La disciplina processuale di tale giudizio, infatti, non ricollega al deposito dell'istanza in esame alcun effetto significativo sui tempi del procedimento, dal momento che il legislatore non ha previsto, come conseguenza della presentazione di essa, l'attivazione, fosse pure mediata dalla valutazione del giudice, di un diverso – e, in tesi, più celere – modulo procedimentale per addivenire alla decisione della causa. La mancata presentazione di tale istanza può eventualmente assumere rilievo – come indice di sopravvenuta carenza o non serietà dell'interesse al processo del richiedente – ai fini della determinazione del *quantum* dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001. (*Precedenti: S. 175/2021 - mass. 44148, S. 121/2020 - mass. 42577, S. 169/2019 - mass. 42064*). [S. 142/23. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

6. Segue: la parità delle parti e il contraddittorio

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]

7. La pubblicità delle udienze

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]

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]

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 connaturata 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]

Il principio di pubblicità delle udienze giudiziarie – cui, anteriormente alla legge costituzionale n. 2 del 1999, era riconosciuta indubbia, seppur non assoluta valenza costituzionale quale corollario della previsione che “[l]a giustizia è amministrata in nome del popolo” (art. 101, primo comma, Cost.) – trova il referente primario cui agganciare la sua rilevanza costituzionale nel novellato primo comma dell'art. 111 Cost., secondo il quale “[l]a giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge”; ciò sull'implicito presupposto che detto principio rappresenti, comunque sia, una componente naturale e coesistente del processo “equo” garantito dall'art. 6 della CEDU. La presenza di un ulteriore fondamento alla sua rilevanza costituzionale accresce la “forza di resistenza” del principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, ma non intacca il suo carattere non assoluto e la configurabilità di legittime eccezioni ad esso, dovendosi tuttora escludere che la Costituzione imponga in modo indefettibile la pubblicità di ogni tipo di procedimento giudiziario e di ogni fase di esso. (*Precedenti citati*: sentenze n. 109 del 2015, n. 97 del 2015, n. 135 del 2014, n. 235 del 1993, n. 373 del 1992, n. 69 del 1991, n. 50 del 1989, n. 212 del 1986 e n. 12 del 1971). [S. 263/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

8. Il sindacato per motivi di giurisdizione

La giurisprudenza costituzionale ha fornito la corretta interpretazione dell'art. 111, ottavo comma, Cost., ai fini della posizione costituzionale del giudice amministrativo e di quello contabile nel concerto delle giurisdizioni. Si è rilevato che l'unità funzionale non implica unità organica delle giurisdizioni, e che i Costituenti hanno ritenuto di dover tener fermo l'assetto precostituzionale, che vedeva attribuita al giudice amministrativo la cognizione degli interessi legittimi e, nei casi di giurisdizione esclusiva, dei diritti soggettivi ad essi inestricabilmente connessi, cosicché le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti non sono soggette al controllo di legittimità della Cassazione, che si limita al controllo del solo eccesso di potere giudiziario. Occupandosi della *translatio iudicii*, si è chiarito che la Corte di cassazione con la sua pronuncia può, a norma dell'art. 111, comma ottavo, Cost., vincolare il Consiglio di Stato e la Corte dei conti a ritenersi legittimati a decidere la controversia, ma non può vincolarli sotto alcun profilo quanto al contenuto (di merito o di rito) di tale decisione. (*Precedenti citati*: sentenze n. 77 del 2007 e n. 204 del 2004). [S. 6/18. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

8.1. Casi concreti

È dichiarata inammissibile – per difetto di rilevanza, in ragione della mancanza di legittimazione del giudice *a quo* – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, censurato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, dalla

Corte di cassazione, sezioni unite civili, nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano state proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000. La tesi del rimettente, che il ricorso in Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione comprenda anche il sindacato su *errores in procedendo* o *in iudicando* non può qualificarsi “evolutiva” e “dinamica”, perché incompatibile, come eccepito dalle parti costituite, con la lettera e lo spirito della norma costituzionale. Ne consegue che deve ritenersi inammissibile ogni interpretazione che consenta una più o meno completa assimilazione del ricorso in Cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per “motivi inerenti alla giurisdizione” con il ricorso in Cassazione per violazione di legge. L’intervento delle sezioni unite, in sede di controllo di giurisdizione, nemmeno può essere giustificato dalla violazione di norme dell’Unione o della CEDU, non essendo peraltro chiaro, nell’ordinanza di rimessione e nella stessa giurisprudenza ivi richiamata, se ciò valga sempre ovvero solo in presenza di una sentenza sopravvenuta della Corte di giustizia o della Corte di Strasburgo, caso in cui la giurisprudenza costituzionale auspica la previsione di un nuovo caso di revocazione ai sensi dell’art. 395 c.p.c. L’“eccesso di potere giudiziario” va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all’amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull’erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione. Il concetto di controllo di giurisdizione, così delineato, non ammette soluzioni intermedie, come quella pure proposta dal giudice *a quo*, secondo cui la lettura estensiva dovrebbe essere limitata ai casi in cui si sia in presenza di sentenze “abnormi” o “anomale” ovvero di uno “stravolgimento”, a volte definito radicale, delle “norme di riferimento”. Attribuire rilevanza al dato qualitativo della gravità del vizio è, sul piano teorico, incompatibile con la definizione degli ambiti di competenza e, sul piano fattuale, foriero di incertezze, in quanto affidato a valutazioni contingenti e soggettive. (*Precedenti citati: sentenze n. 123 del 2017, 191 del 2006 e n. 204 del 2004*). [S. 6/18. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

9. Il buon andamento della p.a. e il funzionamento degli uffici giudiziari

Il principio di buon andamento di cui all’art. 97, secondo comma, Cost., pur essendo riferibile agli organi dell’amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l’ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l’aspetto amministrativo; mentre tale principio è estraneo all’esercizio della funzione giurisdizionale. (*Precedenti: S. 80/2020 - mass. 42556; S. 90/2019 - mass. 42375; S. 14/2019 - mass. 42466; S. 91/2018 - mass. 40075; S. 44/2016 - mass. 38760*). [O. 215/22. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

Il parametro dell’art. 97 Cost. è riferibile all’amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all’organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, sotto l’aspetto amministrativo. (*Precedenti citati: sentenze n. 80 del 2020, n. 90 del 2019 e n. 14 del 2019*). [S. 172/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

Il principio di buon andamento, di cui all'art. 97 Cost., è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale in senso stretto. (*Precedenti citati: sentenze n. 90 del 2019 e n. 91 del 2018*). [S. 80/20. Pres. CARTABIA; Red. AMOROSO]

Il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 90 del 2019, n. 91 del 2018, n. 44 del 2016 e n. 66 del 2014*). [S. 34/20. Pres. CAROSI; Red. MODUGNO]

Il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, pur essendo riferibile agli organi dell'amministrazione della giustizia, attiene esclusivamente alle leggi concernenti l'ordinamento degli uffici giudiziari ed il loro funzionamento sotto l'aspetto amministrativo, mentre è estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 91 del 2018, n. 65 del 2014, n. 272 del 2008 e n. 174 del 2005; ordinanza n. 44 del 2006*). [S. 14/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

Il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale in senso stretto. (*Precedenti citati: sentenze n. 65 del 2014, n. 272 del 2008; ordinanze n. 84 del 2011 e n. 408 del 2008*). [S. 91/18. Pres. LATTANZI; Red. LATTANZI]

9.1. Casi concreti

Sono dichiarate manifestamente inammissibili, per evocazione di parametri inconferenti, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Giudice onorario di pace di Catanzaro, in riferimento agli artt. 36 e 97, secondo comma, Cost. – dell'art. 11, comma 4-ter, della legge n. 374 del 1991, nella parte in cui stabilisce che il compenso spettante al giudice di pace non può superare la somma di euro 72.000 lordi annui. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione è estraneo all'esercizio della funzione giurisdizionale e il giudice *a quo*, astenendosi da qualsiasi confronto con le norme applicabili *ratione temporis*, non fornisce alcuna reale motivazione sulle ragioni per le quali il compenso spettante ai giudici onorari di pace debba essere considerato come avente carattere retributivo, anziché indennitario. (*Precedenti: S. 41/2021 - mass. 43661; S. 267/2020 - mass. 43084*). [O. 215/22. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Genova in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., dell'art. 3-bis, comma 1, lett. a), del d.l. n. 151 del 2008, come conv., nella parte in cui sostituisce il comma 1 e aggiunge il comma 1-bis all'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, prevedendo ai giudici onorari di tribunale (GOT) spettino un'indennità di euro 98 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno, e un'ulteriore indennità di euro 98 ove il complessivo impegno lavorativo per le suddette attività superi le cinque ore, così da impedire di corrispondere un compenso anche per il disbrigo fuori udienza delle indicate incombenze. Il

giudice *a quo*, muovendo da un'erronea premessa interpretativa circa la disciplina riferita al compenso dei vice procuratori onorari (VPO) – ai quali è riconosciuta un'ulteriore indennità di pari importo ove il complessivo impegno lavorativo necessario per lo svolgimento di una o più attività delegate superi le cinque ore giornaliere –, assunta a *tertium comparationis*, ha messo a confronto situazioni non comparabili, in quanto non omogenee, perché la differenza di trattamento tra GOT e VPO, sotto il profilo dei criteri di determinazione dell'indennità, trova giustificazione nel più ampio ventaglio di funzioni attribuite al secondo, al quale possono essere delegate anche attività indipendenti dalla partecipazione a un'udienza; e questo a prescindere da ogni valutazione di merito su una disciplina che esclude – per entrambe le figure di magistrati onorari qui considerate – la remunerazione di attività significative svolte al di fuori dell'udienza. Di conseguenza, non fondata risulta anche la questione sollevata con riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., perché una volta caduto il presupposto argomentativo indicato, anche tale censura viene logicamente meno. (*Precedenti citati: sentenza n. 41 del 2021; ordinanza n. 46 del 2020*). [S. 172/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

10. I rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale

L'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria non è violata quando il legislatore ordinario non tocca la potestà di giudicare, ma opera sul piano generale e astratto delle fonti, costruendo il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi. (*Precedenti citati: sentenze n. 303 del 2011, n. 170 del 2008, n. 432 del 1997; ordinanza n. 263 del 2002*). [S. 91/18. Pres. LATTANZI; Red. LATTANZI]

Ancorché non sia vietato al legislatore (salva la tutela privilegiata riservata alla materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost.) emanare norme retroattive – siano esse di interpretazione autentica oppure innovative con efficacia retroattiva – con riferimento alla funzione giurisdizionale, non può essere consentito di risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi, determinando lo sbilanciamento tra le due posizioni in gioco. (*Precedenti citati: sentenze n. 191 del 2014, n. 176 del 2013, n. 186 del 2013, n. 85 del 2013, n. 94 del 2009 e n. 374 del 2000*). [S. 12/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

11. Il diritto di azione e difesa e alla tutela *in executivis* (rinvio)

Sul punto v. Volume 2, Capitolo 8, par. 8 e Volume 7, Capitolo 23.

Capitolo 7. Lo *status* di magistrato

1. Il possesso della tecnica giuridica

La funzione della interpretazione ed applicazione della legge richiede il possesso della tecnica giuridica da parte dei giudici togati. (*Precedente citato: sentenza n. 76 del 1961*). [S. 41/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

2. Il godimento dei diritti di libertà

In linea generale, se i magistrati debbono godere degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino, le funzioni esercitate e la qualifica che rivestono non sono indifferenti e prive di effetto per l'ordinamento costituzionale, al fine di stabilire i limiti che possono essere opposti all'esercizio di quei diritti, che sono giustificati sia dalla particolare qualità e delicatezza delle funzioni giudiziarie, sia dai principi costituzionali di indipendenza e imparzialità (artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost.) che le caratterizzano, e che vanno tutelati non solo con specifico riferimento all'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche quali criteri ispiratori di regole deontologiche da osservarsi in ogni comportamento di rilievo pubblico, al fine di evitare che dell'indipendenza e imparzialità dei magistrati i cittadini possano fondatamente dubitare. (*Precedenti citati: sentenze n. 224 del 2009 e n. 100 del 1981*). [S. 170/18. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

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. 170/18. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

2.1. *Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla sez. disciplinare del Consiglio superiore della magistratura in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 49 e 98 Cost. – dell'art. 3, comma 1, lett. *h*), del d.lgs. n. 109 del 2006, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 3, lett. *d*), n. 2), della legge n. 269 del 2006. La previsione, quale illecito disciplinare, dell'iscrizione o della partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici anche per i magistrati fuori del ruolo organico perché collocati in aspettativa “per motivi elettorali”, esprime il bilanciamento – demandato dalla Costituzione al legislatore – tra la libertà dei magistrati di associarsi in partiti, e l'esigenza di assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità, anche davanti all'opinione pubblica, al fine di impedire i condizionamenti all'attività giudiziaria che potrebbero derivare dal legame stabile che i magistrati contrarrebbero iscrivendosi a un partito o partecipando in misura significativa alla sua attività. Né è irragionevole – tanto più in un contesto normativo che consente ai magistrati di tornare alla giurisdizione – mantenere separata la fattispecie disciplinare censurata dall'altra ipotesi, che la legge a determinate condizioni consente, di accesso dei magistrati alle cariche elettive e agli uffici pubblici di natura politica. Il magistrato, come qualunque cittadino, ben può infatti svolgere una campagna elettorale o compiere atti tipici del suo mandato od incarico politico senza necessariamente assumere, al contempo, tutti quei vincoli (a partire dallo stabile schieramento che

l'iscrizione testimonia) che normalmente discendono dalla partecipazione organica alla vita di un partito politico. Il tenore della disposizione censurata consente al prudente apprezzamento del giudice disciplinare stabilire in concreto se la condotta del magistrato fuori ruolo possa legittimamente incontrare la vita di un partito, o se costituisca invece illecito disciplinare, meritando appropriata sanzione. (*Precedenti citati: sentenze n. 224 del 2009 e n. 172 del 1982*). [S. 170/18. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

3. Divieto di rapporti di supremazia gerarchica tra magistrati

Il terzo comma dell'art. 107 non ha altro significato se non quello, chiaramente risultante dalla dizione letterale della disposizione e sistematicamente argomentabile altresì dalla collocazione di essa nel contesto di un articolo rivolto in tutte le sue parti a disciplinare lo *status* dei magistrati dell'ordine giudiziario, che consiste nell'escludere – con particolare riguardo ai magistrati giudicanti – rapporti di subordinazione gerarchica nell'esercizio della funzione giurisdizionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 86 del 1982 e n. 123 del 1970; ordinanze n. 523 del 1995 e n. 275 del 1994*). [S. 172/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

3.1. Casi concreti

È dichiarata inammissibile, per palese inconferenza del parametro evocato, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Genova in riferimento all'art. 107, terzo comma, Cost., dell'art. 3-bis, comma 1, lett. a), del d.l. n. 151 del 2008, come conv., nella parte in cui sostituisce il comma 1 e aggiunge il comma 1-bis all'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989, prevedendo ai giudici onorari di tribunale (GOT) spettino un'indennità di euro 98 per le attività di udienza svolte nello stesso giorno, e un'ulteriore indennità di euro 98 ove il complessivo impegno lavorativo per le suddette attività superi le cinque ore, così da impedire di corrispondere un compenso anche per il disbrigo fuori udienza delle indicate incombenze. Il tema del trattamento economico dei magistrati, infatti, non interseca affatto l'ambito di applicazione della disposizione costituzionale in parola, volta a vietare che tra i magistrati si stabiliscano rapporti di supremazia gerarchica. (*Precedenti citati: sentenze n. 310 del 1992, n. 18 del 1989 e n. 133 del 1985*). [S. 172/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

4. Il trattamento economico

Spetta alla discrezionalità del legislatore, chiamato a scegliere i termini di riferimento più ampi e appropriati, modulare in concreto il meccanismo di adeguamento automatico triennale degli stipendi dei magistrati, in modo da affrancare la magistratura da una mera dialettica contrattualistica e salvaguardare la costante adeguatezza del suo trattamento economico, che è garanzia imprescindibile dell'autonomia e dell'indipendenza presidiate dalla Costituzione. (*Precedenti citati: sentenze n. 223 del 2012, n. 42 del 1993, n. 238 del 1990 e n. 1 del 1978*). [O. 233/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

4.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU – dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui prevede l'abrogazione retroattiva (alla data di entrata in vigore del d.l. n. 333 del 1992) del cosiddetto

riallineamento stipendiale, per cui al personale che ha conseguito la nomina a magistrato di corte d'appello o di Cassazione a seguito di concorso l'anzianità viene determinata in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che lo segue nel ruolo, con conseguente inefficacia dei provvedimenti e delle decisioni di autorità giurisdizionali adottati difformemente. La norma censurata, contrariamente all'assunto delle parti, non può essere interpretata nel senso che essa farebbe salve, oltre alle sentenze passate in giudicato, anche le decisioni rese anteriormente alla sua entrata in vigore sui ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica. Sebbene le modifiche introdotte dalla legge n. 69 del 2009 abbiano trasformato il ricorso straordinario in un rimedio giustiziale sostanzialmente assimilabile ad un "giudizio", quantomeno ai fini dell'applicazione dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, sicché l'istituto ha assunto caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo, non si può tuttavia ritenere che tale trasformazione abbia efficacia retroattiva, per cui le decisioni di ricorsi straordinari già prese in precedenza continuano a presentare la natura e la forza (non di giudicato) che l'ordinamento conferiva ad esse nel momento in cui furono assunte. Poiché tale tipo di pronuncia, nel regime anteriore alla novella, non possiede i caratteri di una decisione giudiziale, le decisioni della Corte EDU richiamate dal rimettente appaiono non pertinenti. (*Precedente citato: sentenza n. 73 del 2014*). [S. 24/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate, per erroneo presupposto ricostruttivo, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. – dell'art. 50, comma 4, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui prevede l'abrogazione retroattiva (alla data di entrata in vigore del d.l. n. 333 del 1992) del c.d. riallineamento stipendiale, per cui al personale che ha conseguito la nomina a magistrato di corte d'appello o di Cassazione a seguito di concorso l'anzianità viene determinata in misura pari a quella riconosciuta al magistrato di pari qualifica con maggiore anzianità effettiva che lo segue nel ruolo, con conseguente inefficacia dei provvedimenti e delle decisioni di autorità giurisdizionali adottati difformemente. La portata e il contenuto specifico della disposizione censurata escludono che si ricada nell'ambito delle leggi-provvedimento. Essa contiene una norma di interpretazione autentica, consistente nel riconoscimento di un'incompatibilità sistematica tra due leggi che si sono succedute nel tempo. Sul piano soggettivo, i destinatari della disposizione non sono determinati o di numero limitato, perché la norma offre un'interpretazione destinata a valere non solo nei riguardi di coloro che, al momento della sua entrata in vigore, avevano rapporti controversi con l'amministrazione, ma nei confronti di tutti coloro che, anche in futuro, si trovassero nella stessa situazione. Sul piano oggettivo, l'impugnata disposizione non presenta contenuto particolare e concreto, ma detta una regola di carattere astratto, destinata a risolvere in via generale l'antinomia tra corpi disciplinari succedutesi nel tempo. Sotto un diverso profilo, la semplice considerazione che la legge di interpretazione autentica si muove esclusivamente sul piano delle fonti normative – con l'imposizione di uno dei significati compresi fra le possibilità di senso ragionevolmente ascrivibili al testo della disposizione interpretata – conduce a negare che, adottandola, il legislatore abbia avocato a sé una determinazione normalmente affidata all'autorità amministrativa. [S. 24/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate manifestamente inammissibili – per richiesta di pronuncia eminentemente creativa, non consentita alla Corte costituzionale – le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 12 della legge n. 97 del 1979 e 24 della legge n. 448 del 1998, censurati dal TAR Lazio, in riferimento agli artt. 3, 36, 38, 101, 104 e 108 Cost., nella parte in cui, il previsto meccanismo di adeguamento automatico triennale della retribuzione dei magistrati, ancorato alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie di pubblici dipendenti, non esclude la possibilità di conguagli di segno negativo e non contempla modalità alternative di determinazione dell’adeguamento stipendiale triennale, quando nel triennio la variazione nelle retribuzioni di riferimento sia di importo trascurabile oppure negativa. Il richiesto intervento in merito alle “modalità alternative” e al presupposto della variazione trascurabile delle retribuzioni di riferimento esula dai compiti della Corte costituzionale per la molteplicità di soluzioni che implica, rimesse all’apprezzamento discrezionale del legislatore e prive di un contenuto costituzionalmente imposto. (*Precedente citato: ordinanza n. 25 del 2016*). [O. 233/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

5. La responsabilità civile

L’art. 28 Cost., pur concernendo anche i magistrati, ammette leggi ordinarie che disciplinino variamente la responsabilità per categorie e situazioni, alla sola condizione che essa non sia totalmente denegata. In tal caso, una legge ordinaria, recante la disciplina *ad hoc* della responsabilità civile del magistrato in attuazione dell’art. 28 Cost., è non soltanto costituzionalmente consentita, ma piuttosto costituzionalmente dovuta, al fine di preservare i disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 103 Cost.), a tutela della sua indipendenza e dell’autonomia delle sue funzioni. (*Precedenti: S. 164/2017 - mass. 41567; S. 38/2000 - mass. 25171; S. 34/1997 - mass. 23113; S. 385/1996 - mass. 22934; S. 468/1990 - mass. 16641; S. 2/1968 - mass. 2739*). [S. 49/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

La responsabilità civile del magistrato, in quanto necessariamente subordinata all’introduzione legislativa di condizioni e limiti del tutto peculiari, non si presta alla piana applicazione della normativa comune vigente in tema di responsabilità dei funzionari dello Stato; sottraendosi, in caso di abrogazione referendaria, alla potenziale riespansione dei principi ai quali tale ultima normativa si conforma. (*Precedente: S. 468/1990 - mass. 16641*). [S. 49/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

5.1. Casi concreti

È dichiarata inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione di alcune espressioni lessicali contenute negli artt. 2, comma 1, 4, comma 2, 6, comma 1, e 16, commi 4 e 5, della legge n. 117 del 1988, che disciplina il regime di responsabilità civile dei magistrati, per danni arrecati nell’esercizio delle funzioni loro demandate. L’introduzione – mediante il quesito promosso da cinque Consigli regionali – dell’azione civile diretta nei confronti del magistrato senza alcun filtro, in conseguenza di un impiego della c.d. tecnica del ritaglio – così intendendo superare la vigente normativa che, invece, prevede forme di responsabilità del magistrato solo in sede di rivalsa da parte dello Stato, ove quest’ultimo sia stato condannato al risarcimento in sede civile, mentre, in caso di reato, la responsabilità del magistrato non consegue ad un’azione intentata nei

suoi confronti innanzi al giudice civile, se non per effetto di una previa condanna penale – volgerebbe quest'ultima dalla finalità che le è propria a quella che è invece preclusa ad un istituto meramente abrogativo, ossia alla finalità di introdurre una disciplina giuridica nuova, mai voluta dal legislatore, e perciò frutto di una manipolazione creativa. Altre ragioni di inammissibilità concernono la scarsa chiarezza e ambiguità del quesito, e comunque la sua inidoneità a conseguire il fine, pur inammissibile, di dare vita ad un'autonoma azione risarcitoria, direttamente esperibile verso il magistrato, in quanto tale azione, perché sia obiettivamente nuova, e non il frutto di una mera intenzione indeterminata e priva di contenuti, non può prescindere da regole, anche minime, in grado di imprimerle quanto necessario ad inserirsi coerentemente nell'ordinamento processuale. Al contrario, la normativa di risulta sarebbe caratterizzata da un'unica disposizione concernente competenza e termini dell'azione risarcitoria, senza che fosse rimodellata in modo da poter regolare, invece, due azioni distinte, contro lo Stato e contro il magistrato. Ne consegue che non soltanto mancherebbe analoga disciplina quanto all'azione verso il magistrato, ma anche che tale silenzio renderebbe in radice normativamente dubbio, anche per l'elettore, se tale azione prenda davvero corpo insieme con la responsabilità diretta dello Stato. Infine, il quesito manca di rendere chiaro all'elettore il rapporto che si creerebbe con la responsabilità del magistrato, e, in particolare, se la prima abbia natura solidale o sussidiaria rispetto alla seconda. (Precedenti: S. 40/2000 - mass. 25174; S. 35/2000 - mass. 25151; S. 34/2000 - mass. 25168; S. 33/2000 - mass. 25138; S. 13/1999 - mass. 24412; S. 30/1997 - mass. 23124; S. 26/1987 - mass. 4037; S. 16/1978). [S. 49/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Giudice istruttore del Tribunale di Salerno in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108 Cost. – dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui – secondo l'unica interpretazione che il rimettente ricava non implausibilmente dal disposto della norma censurata – impone al tribunale investito dell'azione contro lo Stato per il risarcimento dei danni conseguenti a condotte o provvedimenti di un magistrato di trasmettere immediatamente copia degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al fine dell'obbligatorio esercizio dell'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa alla domanda risarcitoria. L'obbligo di trasmissione degli atti non lede i valori costituzionali evocati, giacché – alla luce di una interpretazione sistematica che tenga conto della *ratio* della riforma di cui alla legge n. 18 del 2015, che ha abolito il c.d. “filtro di ammissibilità” e della disciplina di riferimento – la norma censurata non impone al Procuratore generale presso la Corte di cassazione l'indefettibile esercizio dell'azione disciplinare nei confronti del magistrato per la mera proposizione della domanda risarcitoria. Poiché i presupposti per l'esercizio, sia pure obbligatorio, dell'azione disciplinare non sono stati rivisitati dalla modifica della legge n. 117 del 1988, da un lato il suo promovimento richiede l'acquisizione della notizia circostanziata di un fatto riconducibile ad una delle ipotesi tipiche previste dalla legge, e non può fondarsi sulla semplice notizia della pendenza di una causa risarcitoria; dall'altro lato, ove pure la domanda risarcitoria presenti le caratteristiche di una notizia circostanziata di illecito disciplinare, ciò non esclude la necessità di svolgere accertamenti

predisciplinari, intesi a verificare che quella notizia abbia una qualche consistenza e non attenga, altresì, a un fatto di scarsa rilevanza, ai sensi dell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109 del 2006. [S. 169/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, censurato dal Tribunale di Genova – in riferimento agli artt. 101, 104 e 111 Cost. – in quanto, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato il c.d. “filtro di ammissibilità” della domanda risarcitoria nei confronti dello Stato per il ristoro dei danni conseguenti all'esercizio delle funzioni giudiziarie. La legge n. 18 del 2015 ha operato un nuovo bilanciamento tra il diritto del soggetto ingiustamente danneggiato da provvedimento giudiziario al ristoro del pregiudizio patito e l'esigenza di salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, fondamentalmente introducendo una più netta divaricazione tra la responsabilità civile dello Stato nei confronti del danneggiato e la responsabilità civile del singolo magistrato e ampliando il perimetro della prima a prescindere dai confini, più ristretti, della seconda. La scelta legislativa di abolire il c.d. “filtro di ammissibilità” si colloca nella cornice di tale rinnovato bilanciamento e risulta funzionale al nuovo impianto normativo, specie se riguardata alla luce dei principi (di “giustiziabilità”, “effettività” ed “equivalenza” della pretesa risarcitoria del danneggiato) affermati dalla Corte UE. Non è costituzionalmente necessario, infatti, che, per bilanciare i contrapposti interessi, sia prevista una delibazione preliminare dell'ammissibilità della domanda contro lo Stato, quale strumento indefettibile di protezione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. Tale esigenza può essere soddisfatta dal legislatore – come è accaduto con la legge n. 18 del 2015 – per un verso, mediante il mantenimento del divieto dell'azione diretta contro il magistrato e con la netta separazione dei due ambiti di responsabilità, dello Stato e del giudice; per altro verso, con la previsione di presupposti autonomi e più restrittivi per la responsabilità del singolo magistrato, attivabile, in via di rivalsa, solo se e dopo che lo Stato sia rimasto soccombente nel giudizio di danno; per altro verso ancora, tramite il mantenimento di un limite della misura della rivalsa. Esclusa l'indispensabilità del “filtro”, deve anche escludersi la prospettata violazione dei principi di indipendenza e autonomia della magistratura e di terzietà e imparzialità del giudice. (*Precedenti citati: sentenze n. 468 del 1990, n. 18 del 1989, n. 26 del 1987 e n. 2 del 1968*). [S. 164/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, sollevata dal Tribunale di Genova in riferimento all'art. 3 Cost. La disposizione censurata – che, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato il c.d. “filtro di ammissibilità” della domanda risarcitoria nei confronti dello Stato per il ristoro dei danni conseguenti all'esercizio delle funzioni giudiziarie – non è intrinsecamente irragionevole né viola il principio di eguaglianza in raffronto alle pronunce semplificate di inammissibilità introdotte dal legislatore nel regime delle impugnazioni ordinarie, atteso che l'abrogato filtro di ammissibilità riguardava invece i giudizi di primo grado, la cui disciplina generale non contempla analoghi meccanismi; e ciò a prescindere dalla diversità di scopi degli istituti e dalla discrezionalità di cui gode il legislatore nelle scelte in materia processuale, il cui limite della

manifesta irragionevolezza non risulta comunque travalicato, né in senso assoluto, né per comparazione. [S. 164/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015, sollevata dal Tribunale di Genova in riferimento all'art. 25 Cost. La disposizione censurata – che, abrogando l'art. 5 della legge n. 117 del 1988, ha eliminato il c.d. “filtro di ammissibilità” della domanda risarcitoria nei confronti dello Stato per il ristoro dei danni conseguenti all'esercizio delle funzioni giudiziarie – non viola il principio del giudice naturale precostituito per legge, giacché, secondo la giurisprudenza di legittimità, l'eventuale pendenza della causa di danno contro lo Stato non costituisce motivo di astensione o ricasazione del giudice autore del provvedimento, neppure se questi intervenga nel giudizio risarcitorio pendente, non essendovi un rapporto diretto tra la parte e il magistrato, che valga a qualificare il secondo come debitore – anche solo potenziale – della prima. [S. 164/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

Sono dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lett. a), b) e c), 3, comma 2, e 4 della legge n. 18 del 2015, e dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, come modificato dall'art. 6 della legge n. 18 del 2015; degli artt. “4 e/o 7”, 7 e 8, comma 3, della legge n. 117 del 1988, come modificati o sostituiti dalla legge n. 18 del 2015; degli artt. 4, comma 3, 7, 8, comma 3, e 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988, come modificati o sostituiti dalla legge n. 18 del 2015, e dell'art. 3, comma 2, della legge n. 18 del 2015; e dell'art. 2, commi 2 e 3, della legge n. 117 del 1988, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. b) e c), della legge n. 18 del 2015, censurati dai Tribunali di Verona, di Treviso, di Catania e di Enna – in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 24, 25, 25, primo comma, 28, 81, terzo comma, 101, 101, secondo comma, “101 e seguenti”, “101-113”, 104, 104, primo comma, 107, terzo comma, 111, 111, secondo comma, 113 e 134 Cost. – nelle parti in cui, modificando la disciplina della responsabilità civile dei magistrati, includono tra le ipotesi di colpa grave il “travisamento del fatto o delle prove” e la “violazione manifesta” della legge nell'interpretazione di norme di diritto e nella valutazione del fatto e delle prove, introducono la “colpa grave” del magistrato che non si conformi a pronunce interpretative di rigetto rese dalla Corte costituzionale in un diverso procedimento, consentono di agire per il risarcimento quando il grado di giudizio in cui si è verificato il fatto dannoso non si sia concluso nel termine di tre anni, rendono obbligatorio l'esercizio dell'azione di rivalsa statale, aboliscono la fase preliminare (c.d. “filtro di ammissibilità”) dell'azione risarcitoria, comportano l'avvio immediato del procedimento disciplinare nei confronti del magistrato, consentono – in esecuzione della rivalsa – la trattenuta sullo stipendio fino a un terzo, anziché fino a un quinto. A differenza degli incidenti scrutinati dalla sentenza n. 18 del 1989, le odierne questioni delineano la semplice e sola “potenzialità” dell'evenienza di una responsabilità civile dello Stato (e della successiva, eventuale, azione di rivalsa nei confronti del magistrato) connessa ai provvedimenti che i rimettenti sono chiamati ad adottare in giudizi aventi altro oggetto, risultando perciò prive della necessaria relazione di “dipendenza funzionale” con il giudizio *a quo*. Esse, inoltre, sono state deliberate a prescindere da qualsiasi considerazione circa una loro diretta incidenza sullo statuto di autonomia e di indipendenza dei magistrati, tale da condizionare strutturalmente

e funzionalmente lo *ius dicere*, ma facendo esclusivo riferimento alle sue modalità di esercizio. Né rileva che tali modalità possano costituire elementi variamente perturbatori della condizione psicologica di questo o quel magistrato. [S. 164/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

6. I magistrati onorari

6.1. Esercizio di funzioni, anche collegiali

L'esercizio – da parte di un magistrato onorario, seppur in via eccezionale e transitoria – di attività giurisdizionale collegiale è compatibile con la prescrizione dell'art. 106, secondo comma, Cost., nei limiti in cui lo svolgimento delle funzioni collegiali avvenga in via eccezionale e temporanea, dovendosi trattare pur sempre di un'assegnazione precaria e occasionale, riferita a singole udienze o singoli processi, al fine di scongiurare il rischio dell'emergere di una nuova categoria di magistrati. [S. 41/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

6.1.1. 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 *regula 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 dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 106, primo e secondo comma, Cost., gli artt. 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72 del d.l. n. 69 del 2013, conv., con modif., in legge n. 98 del 2013, nella parte in cui non prevedono che essi si applichino fino a quando non sarà completato il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'art. 32 del d.lgs. n. 116 del 2017. Le disposizioni censurate dalla Corte di cassazione istituiscono e disciplinano nell'ambito della magistratura onoraria la nuova figura dei giudici ausiliari d'appello, conferendogli lo *status* di componenti dei collegi. Esse – che prevedono la nomina di un numero

complessivo massimo in origine determinato in 400 giudici ausiliari (art. 63), entro il limite di 40 per ufficio (art. 65), per cinque anni prorogabili una sola volta per il medesimo periodo, seguendo il procedimento contemplato per la nomina (art. 67), e salva la conferma annuale (art. 71) e la limitazione di cui all'art. 62, fermo restando che i giudici togati costituiscono la maggioranza del collegio, del quale può fare parte un solo giudice ausiliario (art. 68), prevedendo garanzie della loro autonomia e imparzialità (artt. 69 e 70), cosicché essi acquisiscono lo stato giuridico di magistrati onorari (art. 72) – violano il parametro evocato, il quale delinea un sistema generale di reclutamento mediante pubblico concorso, come strumentale all'indipendenza della magistratura, non diversamente dalla garanzia dell'inamovibilità (art. 107, primo comma, Cost.), evitando ogni discriminazione, anche di genere, e assicurando la qualificazione tecnico-professionale. Accertata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, si pone, tuttavia, l'esigenza di tener conto dell'inevitabile impatto complessivo che la decisione è destinata ad avere sull'ordinamento giurisdizionale e sul funzionamento della giustizia nelle corti d'appello, visto l'apporto dei giudici ausiliari allo smaltimento o al contenimento dell'arretrato del contenzioso civile. Occorre allora che la declaratoria di illegittimità lasci al legislatore un sufficiente lasso di tempo che assicuri la necessaria gradualità nella completa attuazione della normativa costituzionale. A tal fine la *reductio ad legitimitatem* può farsi con la sperimentata tecnica della pronuncia additiva, inserendo nella normativa censurata un termine finale entro (e non oltre) il quale il legislatore è chiamato a intervenire. Un'analoga prescrizione limitativa è possibile nell'attuale contesto normativo, che vede una riforma *in progress* della magistratura onoraria (d.lgs. n. 116 del 2017), la cui completa entrata in vigore è già differita per vari aspetti al 31 ottobre 2025 (art. 32 di tale decreto legislativo) e che è attualmente oggetto di ulteriori riforme all'esame del Parlamento, così riconoscendo alla disciplina censurata – per l'incidenza dei concorrenti valori di rango costituzionale – una temporanea tollerabilità costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 267 del 2020, n. 174 del 2012, n. 60 del 2006, n. 103 del 1998, n. 150 del 1993, n. 1 del 1967, n. 99 del 1964, n. 108 del 1962 e n. 33 del 1960; ordinanze n. 479 del 2000 e n. 272 del 1999*). [S. 41/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

6.2. Il trattamento economico

Non è conferente l'evocazione del principio enunciato nell'art. 36 Cost. con riguardo all'attività prestata dai giudici onorari di pace. (*Precedente: S. 70/1971 - mass. 5524*). [O. 215/22. Pres. SCIARRA; Red. ZANON]

Capitolo 8. La disciplina processuale

1. La discrezionalità del legislatore

Il legislatore gode di discrezionalità particolarmente ampia nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte operate. Ma la verifica della sussistenza di un rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire rientra nel sindacato di irragionevolezza demandato alla Corte costituzionale, nel quale rientra anche la valutazione se il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 253 del 2020, n. 95 del 2020, n. 80 del 2020, n. 79 del 2020, n. 58 del 2020, n. 271 del 2019, n. 266 del 2019 e n. 139 del 2019*). [S. 102/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

Il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina ogni qual volta emerga un'ingiustificata compressione del diritto ad agire, costituito dal sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione o dall'aver reso oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale. È parte integrante del diritto di difesa che i soggetti interessati abbiano tempestiva conoscenza degli atti impugnabili, in modo che possano essere utilizzati nella loro interezza i termini di decadenza previsti per l'esperimento del gravame. L'interessato deve essere, quindi, posto in condizione di conoscere la decorrenza del termine senza l'imposizione di oneri eccedenti la normale diligenza. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2016, n. 23 del 2015, n. 3 del 2015, n. 117 del 2012, n. 335 del 2004 e n. 446 del 1997*). [S. 45/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

Nello stesso senso, v. anche S. 128/21 e S. 87/21.

Sebbene in materia di conformazione degli istituti processuali il legislatore goda di ampia discrezionalità e il controllo di costituzionalità debba limitarsi a riscontrare se sia stato, o no, superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, deve comunque essere verificato, in tale valutazione, che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi proprio attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi scelti dal legislatore nella sua discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità perseguite, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti. (*Precedenti citati: sentenze n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 del 2010, n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988; ordinanza n. 141 del 2011*). [S. 253/20. Pres. MORELLI; Red. AMOROSO]

Nello stesso senso, v. anche S. 212/20 e S. 241/17.

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 agire, mentre tale parametro non esige che il cittadino sia messo in grado di 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. 58/20. Pres. CARTABIA; Red. PETITTI]

Rientra nella discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali e, quindi, la disciplina delle notificazioni, con il limite inderogabile di assicurare al contribuente una effettiva possibilità di conoscenza dell'atto. (*Precedente citato: sentenza n. 175 del 2018*). [S. 67/19. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

2. Le notificazioni

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]

2.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Messina in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., dell'art. 248, comma 2, del del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui prevede che l'invito al pagamento del contributo unificato è notificato, a cura dell'ufficio e anche tramite posta elettronica certificata, nel domicilio eletto o, nel caso di mancata elezione di domicilio, è depositato presso l'ufficio. La norma censurata – che non viola il fondamentale diritto del destinatario della notificazione ad essere posto in condizione di conoscere, con l'ordinaria diligenza e senza necessità di effettuare ricerche di particolare complessità, il contenuto dell'atto e l'oggetto della procedura instaurata nei suoi confronti – trova la sua *ratio* nel temperamento non implausibile tra esigenze di garanzia del destinatario, principio di auto-responsabilità e onere di diligenza, da un canto, e di efficienza e buon andamento dell'amministrazione finanziaria, in quanto esonerata da approfondite ricerche anagrafiche, dall'altro. In questo contesto, l'omessa comunicazione da parte del domiciliatario al contribuente dell'invito al pagamento del contributo unificato si risolve in un inconveniente di mero fatto, come tale inidoneo a incidere sulla lamentata lesione di parametri costituzionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 249 del 2017, n. 231 del 2017 e n. 346 del 1998*). [S. 67/19. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

3. La riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari (casistica)

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge n. 148 del 2011, censurato dal TAR Abruzzo, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto prevede un unico termine biennale per l'adozione di disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari, tale da scadere prima che sia operativa la soppressione del Tribunale ordinario e della Procura della Repubblica di Avezzano prevista dal d.lgs. n. 155 del 2012. Il rinvio dell'efficacia della riorganizzazione dei tribunali situati nelle aree abruzzesi colpite dal sisma del 6 aprile 2009 – disposto dall'art. 11, comma 3, dello stesso d.lgs. n. 155 e prorogato dall'art. 3-*bis*, comma 1, del d.l. n. 150 del 2013 – non è finalizzato a permettere una verifica della scelta e un possibile ripensamento attraverso l'esercizio della potestà correttiva delegata, bensì a coordinare il trasferimento delle funzioni con i tempi di ricostruzione delle sedi dell'Aquila e di Chieti, trovando perciò fondamento esclusivamente in esigenze logistiche e funzionali. È dunque ingiustificata la censura di disparità di trattamento e di lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione giudiziaria; ed anzi, la previsione di un termine unitario per l'esercizio della delega integrativa e correttiva risponde ai valori costituzionali di certezza del diritto e affidamento del cittadino. [S. 232/16. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. da 1 a 10 del d.lgs. n. 155 del 2012, sollevata dal TAR Abruzzo, in riferimento all'art. 76 Cost., per asserita violazione dell'art. 1, commi 2 e 5-*bis*, della legge n. 148 del 2011 e mancata considerazione dei pareri espressi dalle Commissioni giustizia della Camera e del Senato. Il decreto legislativo censurato, disponendo la soppressione del Tribunale ordinario e della Procura della Repubblica di Avezzano, non ha violato il *dies a quo* di esercizio della delega per la riorganizzazione degli uffici giudiziari situati nelle Province dell'Aquila e di Chieti, poiché il differimento di tre anni stabilito dal citato comma 5-*bis* relativamente alle aree colpite dal sisma del 6 aprile 2009 ha ad oggetto solo il termine "finale" per l'esercizio della delega, e non anche il termine iniziale, di cui il legislatore delegante non si è occupato, lasciandolo automaticamente coincidere con l'entrata in vigore della legge di delegazione. La scelta del legislatore delegato di esercitare il suo potere unitariamente, senza avvalersi della proroga concessagli per le suddette aree, è estranea al *thema iudicandi* e comunque non è incoerente con i criteri di delega. I pareri delle Commissioni parlamentari sulla opportunità di espungere dallo schema del decreto legislativo il riferimento alla Corte d'appello dell'Aquila non erano vincolanti, come risulta dall'art. 1, comma 4, della legge n. 148 del 2011; e comunque il Governo ha tenuto conto di essi, pur se con diverse modalità. (*Precedente citato: sentenza n. 237 del 2013*). [S. 232/16. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

Capitolo 9. Le spese di giustizia

1. Il patrocinio a spese dello Stato (rinvio)

V. Volume 2, Capitolo 8, par. 8.4; Volume 7, Capitolo 21, par. 6; Volume 8, Capitolo 18, par. 5.

2. Spese per consulenti e ausiliari

Attraverso la designazione giudiziale, integrante un atto costitutivo di un *munus publicum*, il consulente tecnico d'ufficio riceve un incarico professionale che, sebbene non sia riconducibile ad un contratto, rinviene nella disciplina della liquidazione degli onorari specifici meccanismi di commisurazione volti a garantire la proporzionalità dei compensi, sia pure per difetto in considerazione del connotato pubblicistico, all'entità e alla complessità dell'opera prestata, in coerenza con il fine di contemperamento tra gli interessi pubblici e le esigenze remunerative del professionista che informa la disciplina del d.P.R. n. 115 del 2002. (*Precedente citato: sentenza n. 192 del 2015*). [S. 102/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

Nel settore della responsabilità medica il principio di necessaria collegialità dell'incarico peritale scaturisce da una valutazione del legislatore circa la delicatezza delle indagini e l'esigenza di perseguire una verifica dell'*an* e del *quantum* della responsabilità che sia il più possibile esaustiva e conforme alle *leges artis*. [S. 102/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

V. anche Volume 7, Capitolo 21, par. 7.

2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 145, comma 1, d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevede che anche nel procedimento di nomina dell'amministratore di sostegno promosso dal PM le spettanze dell'ausiliario del magistrato siano anticipate dall'erario. La disposizione censurata dal Giudice tutelare del Tribunale di Macerata, sez. civ., ammettendo l'anticipazione erariale delle citate spese solo per i procedimenti di interdizione e di inabilitazione promossi dal PM, determina una differenziazione non supportata da una ragionevole giustificazione. Sussiste, infatti, in tutti i procedimenti in comparazione l'esigenza di scongiurare il rischio che, da un lato, l'esclusione dell'organo propulsore dal carico delle spese processuali e, dall'alto, le condizioni di indigenza in cui versa, il più delle volte, il beneficiario possano comportare la frustrazione, in concreto, delle ragioni creditorie del professionista incaricato dal giudice; né la diversa regolazione delle spese processuali può giustificarsi in ragione dei pur significativi profili di specificità che connotano l'amministrazione di sostegno, appartenendo tutti gli strumenti in comparazione alla medesima categoria delle misure di protezione delle persone prive, in tutto o in parte, di autonomia. Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi in via consequenziale – in ragione del rapporto di stretta ed esclusiva dipendenza funzionale che lega tali proposizioni normative al comma 1– i commi 2 e 3 del medesimo art. 145 t.u. spese di giustizia, nella parte in cui disciplinando la fase, successiva all'ammissione d'ufficio dell'interdicendo o dell'inabilitando al patrocinio erariale, della verifica reddituale – finalizzata all'eventuale recupero, da parte dello Stato, delle somme anticipate – si

riferiscono ai soli procedimenti di interdizione e di inabilitazione e non anche a quello di nomina dell'amministratore di sostegno (*Precedenti: S. 217/2019 - mass. 42151; S. 112/1967 - mass. 4712*). [S. 167/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non esclude che la riduzione della metà degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002. La norma censurata dal Tribunale di Paola, in composizione monocratica, determina una significativa diminuzione di compensi dell'ausiliario del magistrato, già seriamente sproporzionati per difetto, perché computati sulla base di parametri mai aggiornati dall'approvazione delle Tabelle allegate al d.m. 30 maggio 2002, cosicché non riesce a contemperare il carattere della funzione di ausilio dell'attività giudiziaria – quale *munus publicum* – con l'esigenza di non svilire l'impegno garantito dal professionista designato. L'irragionevolezza della norma censurata risiede nella possibilità, derivante dalla sua combinazione con il sistema di determinazione dei compensi delineato dagli artt. 50 e 54 del d.P.R. n. 115 del 2002, che il dimezzamento imposto dall'ammissione al patrocinio a spese dello Stato operi su una base tariffaria già di per sé sproporzionata per difetto, con effetti incongrui rispetto al fine perseguito. Una norma che, come quella in scrutinio, decurti significativamente la remunerazione di un'attività professionale svolta nell'interesse della giustizia, può infatti ritenersi ragionevole solo se la misura del sacrificio inflitto al professionista sia correttamente calibrata rispetto al fine di riduzione della spesa erariale, operata su tariffe preservate nella loro elementare consistenza in relazione alle variazioni del costo della vita. Al contrario, il mancato funzionamento del meccanismo di equilibrio insito nell'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 recide la necessaria correlazione tra il compenso per l'ausiliario del magistrato ed i valori di mercato, così facendo venir meno quel rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire, che è alla base della ragionevolezza della scelta legislativa. (*Precedenti: S. 102/2021 - mass. 43884; S. 89/2020 - mass. 42988; S. 90/2019 - mass. 42375; S. 178/2017 - mass. 39967; S. 192/2015 - mass. 38550; S. 88/1970 - mass. 5047; O. 122/2016 - mass. 38885*). [S. 166/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

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: i 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

area vasta (enti di)	65; 67; 69; 70	immunità parlamentari	16; 22
ausiliario del magistrato	97; 98	inchieste	29
auto-applicativo, carattere della normativa		iniziativa (potere di)	25; 26; 30; 56; 59
di risulta	12	insindacabilità	16; 17; 18; 19; 26; 53
bandiera	7; 8	intercettazioni	19; 21; 22
bandiera regionale	8	interrogazioni	26
bilanciamento 31; 32; 35; 36; 37; 38; 45; 55; 85; 90;		italiano	8; 9; 17; 47
94		<i>Italicum</i>	13; 45; 46
c.d. legge “Delrio”	65	Kyenge, Cécile Kashetu (ministro)	19
Calderoli, Roberto (sen.)	19	legge di bilancio	14
Capo di Gabinetto	52	legge Severino	35; 39
certificazione verde COVID-19	30	leggi-provvedimento	56; 87
ciclo dei rifiuti	69	libero Consorzio comunale	69
circoscrizioni	31; 45; 55; 56; 57; 58; 63	lingua italiana	8; 9
circoscrizioni comunali	56; 57; 58	lingue minoritarie	8
Città metropolitana	65; 66; 67; 69; 70; 71	liste 13; 31; 32; 33; 34; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47	
comunicazioni	19; 21; 22; 23; 24	Magomadas, comune di	58
comunità	7; 57	mandato elettivo	21; 27
comunità, nazionale	8	Marotta, comunità di	57; 59
Consiglio metropolitano	67; 69	Mondolfo, comune di	57; 59
Consiglio superiore della magistratura 12; 76; 85		Nazione	7; 25; 26
Consorzi comunali	67; 69	opinioni	16; 17; 18; 19; 26; 53; 54
consulente tecnico d’ufficio	97	parità delle parti (principio di)	79
contraddittorio	78; 79; 80	parità di genere	32
corrispondenza	19; 21; 22; 23; 24	parità di trattamento davanti alla	
criminalità mafiosa	71	giurisdizione	
cultura	8	principio di	22
De Falco, Gregorio (sen.)	28	partiti	7; 26; 27; 46; 85; 86
dichiarazioni rese <i>extra moenia</i>	17; 18	patrimonio storico	8; 9
difese scritte	80	personalità, dello Stato	7
dimissioni	34; 49	petizione (diritto di)	29; 30; 58
diritto di difesa	36; 78; 94; 95	pluralista, democrazia	7
diritto parlamentare	29	premio “di governabilità”	41
discrezionalità 31; 32; 33; 36; 42; 43; 45; 46; 47;		premio di maggioranza	13; 41; 42; 43; 44
55; 86; 90; 94; 95		presa d’atto	34; 49
elettorato passivo	34; 35; 37; 39; 40; 41; 54	Presidente della Repubblica	10; 11; 12; 30; 87
elezione diretta	49; 65; 67; 69	Presidenza della Repubblica	10
elezioni	7; 25; 31; 33; 38; 40; 41; 47; 48; 52	principio	
emendamenti	26; 29	autodeterminazione	56; 58; 59
Esposito, Stefano (dep.)	18	auto-responsabilità	95
estratto conto	24	buon andamento e imparzialità della pa 34; 35;	
<i>Facebook</i>	18	36; 38; 40; 53; 66; 71; 82; 83; 95; 96	
Fassina, Stefano (dep.)	28	eguaglianza	68; 77; 90
forma di governo parlamentare	31; 44	eguaglianza nell’accesso alle cariche	
funzione ispettivo-politica	26	elettive	55
<i>gerrymandering</i>	56	imparzialità-terzietà della giurisdizione ..	75; 76
Giovanardi, Carlo Amedeo (sen.)	18	irretroattività	40
giudice naturale	40; 75; 91	legalità dell’azione amministrativa	72
giudici onorari di pace	83; 93	necessaria collegialità, dell’incarico	
Giunta delle elezioni e delle immunità		peritale	97
parlamentari	19	necessaria consultazione delle	
GOT, giudici onorari di tribunale	83; 86	popolazioni locali	56; 58
<i>green pass</i>	30	parità delle parti	79
gruppi parlamentari	26; 27; 28	parità di trattamento	40
identità	8; 9; 56; 58		

Indice dei nomi e delle parole notevoli

parità di trattamento davanti alla giurisdizione	16	San Giovanni di Fassa-Sèn Jan	9
personalità del voto	46	scioglimento anticipato	33; 49
pubblicità (delle udienze).....	19; 80; 81	seggi	13; 31; 33; 41; 42; 43; 44; 45; 47; 48; 52
rappresentanza proporzionale.....	47	sequestro	19; 22; 23
sussidiarietà e adeguatezza.....	70	sfiducia.....	49
uguaglianza del voto	46	simbolo.....	7; 8
uguaglianza sostanziale.....	32	<i>simul stabunt, simul cadent</i>	49
uguale soggezione alla legge.....	25	sorteggio.....	13
proporzionale, riparto dei seggi	13; 37; 42; 43; 44; 47; 77	sottoscrizioni	33
<i>prorogatio</i>	47; 51; 52	sovranità	7; 14; 50; 54
pubblicità (delle udienze), principio	80	sovranità popolare	7; 80
questione di fiducia	28; 29	Spessotto, Arianna (dep.)	28
ragionevole durata	77; 78; 79	tabulati.....	24
rappresentanza politica	7; 14; 32; 42; 45; 53	traslazione dei seggi (c.d. slittamento)	45
rappresentatività	31; 32; 33; 42; 44	trattazione orale.....	80
regolamenti "minori"	15	Tresnuraghes, comune di	58
regolamento parlamentare	10; 15; 30	Ufficio centrale per il referendum.....	41; 44
Renzi, Matteo (sen.)	23	variazione circoscrizionale.....	55; 58; 59
responsabilità civile del magistrato	88	vitalizi	14; 15; 25; 63; 64
riallineamento stipendiale.....	87	voto	7; 12; 15; 25; 26; 29; 33; 34; 36; 42; 44; 45; 46; 54; 57
rimedi preventivi	78; 79	voto bloccato	29
rinnovo	12; 13; 45; 47; 55	VPO, vice procuratori onorari.....	84
riparto (dei seggi)	13; 42; 44; 47	<i>WhatsApp</i>	21; 23

