



CORTE COSTITUZIONALE
UFFICIO DEL MASSIMARIO

REPERTORIO RAGIONATO DELLE MASSIME DELLE PRONUNCE COSTITUZIONALI

VOLUME 3

L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

ANNI 2016-2024

Il presente Volume è destinato alle esigenze di documentazione per l'attività giurisdizionale della Corte costituzionale.

Si declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

COORDINAMENTO DEI REPERTORI:

Massimiliano BONI

CURA DEL VOLUME:

Paola CICCAGLIONI

COLLABORAZIONE ALLA REDAZIONE DEI TESTI:

Bruno CAROTTI
Anna Valeria SEGHETTI
Bruno BATTAGLIA

EDITOR:

Bruno CAROTTI

CONTROLLO DEI TESTI:

Eleonora MASCI

MARZO 2025

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

PARTE PRIMA

LA FORMA DI STATO E LA FORMA DI GOVERNO

CAPITOLO 1. LA REPUBBLICA

1. La democraticità	9
2. I partiti e la rappresentanza politica	9
3. L'unità e l'indivisibilità	9
3.1. Il regionalismo.....	9
3.2. La bandiera.....	11
3.3. La lingua italiana	12

CAPITOLO 2. GLI ORGANI COSTITUZIONALI

1. L'autonomia e l'autodichia.....	14
2. La garanzia della continuità.....	17

CAPITOLO 3. LA FORMA DI GOVERNO

1. La democrazia parlamentare e il ruolo del Governo	19
--	----

CAPITOLO 4. IL PARLAMENTO

1. La posizione costituzionale.....	20
2. L'autonomia normativa e funzionale	21
3. Le prerogative a tutela della funzione parlamentare	22
3.1. Aspetti generali.....	22
3.2. L'insindacabilità delle opinioni e dei voti dei parlamentari.....	24
3.3. Segue: il ruolo della Corte.....	33
3.4. L'autorizzazione alle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e al sequestro della corrispondenza.....	33
3.5. I trattamenti vitalizi	42
3.6. La verifica dei poteri	42
4. I soggetti	42
4.1. Il singolo parlamentare	42
4.2. Segue: divieto di mandato imperativo	43
4.3. Segue: impossibilità di rappresentare l'intero organo.....	44

Indice

4.4. I gruppi parlamentari	45
4.5. Il Consiglio di garanzia del Senato	45
5. Di alcuni istituti	46
5.1. Le prassi parlamentari	46
5.2. Le inchieste su materie di pubblico interesse	46
5.3. Il diritto di petizione alle Camere	46

CAPITOLO 5. IL SISTEMA ELETTORALE

1. Finalità.....	48
2. Segue: La raccolta delle sottoscrizioni.....	48
3. La discrezionalità del legislatore e il (limitato) intervento della Corte	49
4. L'accesso alle cariche elettive	50
4.1. Il diritto inviolabile all'elettorato passivo.....	50
4.2. La parità di genere.....	50
4.3. L'incandidabilità, la decadenza e la sospensione dalle cariche elettive	51
4.4. L'aspettativa per motivi elettorali (casistica).....	57
4.5. Il contenzioso elettorale preparatorio	58
5. Di alcuni meccanismi	59
5.1. Aspetti generali.....	59
5.2. Elezioni dei membri italiani del Parlamento europeo (casistica)	65
5.3. I sistemi elettorali regionali (casistica)	65

CAPITOLO 6. LE AUTONOMIE TERRITORIALI

1. Le Regioni: la forma di governo	67
2. Il Consiglio regionale	68
2.1. Le prerogative	68
2.2. La <i>prorogatio</i>	69
2.3. La formazione del Gabinetto	70
2.4. Lo <i>status</i> di consiglieri: l'insindacabilità delle opinioni e dei voti	71
2.5. Il trattamento economico e previdenziale di Presidente della Giunta, consiglieri e assessori	72
3. I Comuni	74
3.1. I sindaci: limite ai mandati consecutivi	74
3.2. Segue: il rinnovo degli incarichi di esperti estranei all'amministrazione (casistica)	75
3.3. Gli amministratori degli enti locali: il principio della gratuità delle funzioni.....	76
3.4. Le variazioni territoriali e di denominazione.....	76
3.5. Il trasferimento delle funzioni amministrative ai Comuni	81
3.6. L'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali (casistica).....	81
5. Le Province e Città metropolitane	84
5.1. Il riordino.....	84
5.2. I liberi consorzi comunali in Sicilia (casistica).....	89
6. Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione mafiosa	91

PARTE SECONDA
L'ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA

**CAPITOLO 7. I PRINCIPI COSTITUZIONALI RELATIVI ALLA
GIURISDIZIONE**

1. Il giudice naturale	95
2. La soggezione del giudice soltanto alla legge.....	95
3. L'imparzialità e la terzietà del giudice.....	95
4. Segue: le incompatibilità	96
5. Il giusto processo: la ragionevole durata.....	99
5.1. In particolare: i rimedi preventivi	100
6. Segue: la parità delle parti e il contraddittorio	101
7. La pubblicità delle udienze	102
8. Il sindacato per motivi di giurisdizione.....	103
9. Il buon andamento della p.a. e il funzionamento degli uffici giudiziari.....	105
10. I rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale.....	106
11. Il diritto di azione e difesa e alla tutela <i>in executivis</i> (rinvio)	107

CAPITOLO 8. LO STATUS DI MAGISTRATO

1. Aspetti generali.....	108
2. La condotta	108
3. Il possesso della tecnica giuridica	108
4. Il godimento dei diritti di libertà.....	108
5. Divieto di rapporti di supremazia gerarchica tra magistrati	109
6. Il trattamento economico	110
7. La responsabilità civile.....	112
8. Le sanzioni disciplinari.....	117
9. I magistrati onorari	119
9.1. Esercizio di funzioni, anche collegiali.....	119
9.2. Il trattamento economico	120

CAPITOLO 9. LA DISCIPLINA PROCESSUALE

1. La discrezionalità del legislatore	121
2. Le notificazioni.....	122
3. La riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari (casistica)	123

CAPITOLO 10. LE SPESE DI GIUSTIZIA

1. Il patrocinio a spese dello Stato (rinvio).....	124
2. Spese per consulenti e ausiliari	124

INDICE DEI REPERTORI	127
----------------------------	-----

INDICE DEI NOMI E DELLE PAROLE NOTEVOLI	129
---	-----

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 alla prima edizione

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.

Presentazione alla seconda edizione

Il Volume che si presenta in questa seconda edizione aggiorna quello edito nel 2023 che compone, con gli altri sette Volumi, la serie dei Repertori ragionati delle massime della giurisprudenza costituzionale.

Rispetto all'edizione precedente – fermo restando che le massime relative alla giurisprudenza costituzionale del 2024 sono tutte individuabili, in quanto collocate in ordine cronologico nelle relative partizioni – si ritiene opportuno indicare, in particolare, alcuni inserimenti caratterizzati da aspetti di novità (almeno dal 2016 ad oggi) o, comunque, di particolarità rispetto alle massime già presenti, in ragione degli istituti o dei casi sui quali la Corte ha avuto modo di pronunciarsi durante l'anno.

Per quanto riguarda la Parte prima, dedicata alla forma di stato e di governo, si segnala l'inserimento di alcune massime di ordine generale, originate soprattutto dalla decisione delle questioni relative alla legge attuativa dell'autonomia differenziata (legge n. 86 del 2024): in quest'occasione, infatti, la Corte ha riaffermato con forza la compresenza, all'interno dell'ordinamento, del principio unitario accanto a quello autonomistico, tratteggiando i caratteri del regionalismo “cooperativo” (S. 192); in un'altra sentenza ha, poi, definito le coordinate della relazione tra Parlamento e Governo all'interno della democrazia parlamentare (S. 146); con riferimento, infine, al Parlamento ha avuto modo di specificare la *ratio* e il funzionamento dell'autodichia nei confronti di soggetti terzi, estranei alla struttura organizzativa dell'organo (S. 65).

In tema di enti locali, invece, è stato (ri)affermato il principio della gratuità delle funzioni svolte dai loro amministratori (S. 198); la Corte si è poi pronunciata nuovamente sul previsto differimento delle elezioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e dei Consigli metropolitani in Sicilia (S. 172)

Con riferimento alla Parte seconda, relativa all'organizzazione della giustizia, tra gli aggiornamenti si segnala la pronuncia che ha ricostruito il contraddittorio tra le parti come garanzia primaria del giusto processo (S. 96) e di quella che, relativamente, allo status dei magistrati, si è soffermata sui rigorosi standard di condotta loro richiesti e sulle eventuali sanzioni disciplinari applicabili (S. 51).

Roma, marzo 2025

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

3.1. Il regionalismo

Se una componente fondamentale della forma di Stato delineata dalla Costituzione è il regionalismo, connotato dall'attribuzione alle regioni di autonomia politica, che si specifica in autonomia legislativa (art. 117 Cost.), amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.), a cui si aggiunge la garanzia dell'autonomia degli enti locali, parimenti, però, la Costituzione definisce la Repubblica come «una e indivisibile» (art. 5 Cost.). L'unità e indivisibilità della Repubblica si fonda sul riconoscimento dell'unità del popolo, titolare della sovranità. La Costituzione riconosce e garantisce pienamente il pluralismo politico (artt. 48 e 49 Cost.), sociale (artt. 2, 17, 18 e 39 Cost.), culturale (artt. 9, primo comma, 21, e 33, primo comma, Cost.), religioso (artt. 8 e 19 Cost.), scolastico (art. 33, terzo comma, Cost.), della sfera economica (art. 41 Cost.). Tuttavia, tale accentuato pluralismo, che si riflette anche sul piano istituzionale (artt. 5 e 114 Cost.), non porta alla evaporazione della nozione unitaria di popolo. La nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva. In essa confluiscono la storia e l'appartenenza a una comune civiltà, che si rispecchiano nei principi fondamentali della Costituzione. A tutto ciò si riferisce la stessa Costituzione quando richiama la nozione di «nazione» (artt. 9, 67 e 98 Cost.). [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Il popolo e la nazione sono unità non frammentabili. Esiste una sola nazione così come vi è solamente un popolo italiano, senza che siano in alcun modo configurabili dei “popoli regionali” che siano titolari di una porzione di sovranità. L’unità del popolo e della nazione postula l’unicità della rappresentanza politica nazionale. Sul piano istituzionale, questa stessa rappresentanza e la conseguenziale cura delle esigenze unitarie sono affidate esclusivamente al Parlamento e in nessun caso possono essere riferite ai consigli regionali. (*Precedenti: S. 365/2007 - mass. 31765; S. 106/2002 - mass. 26930*). [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

La responsabilità politica e la partecipazione democratica sono principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale. L’attribuzione delle funzioni ai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata può migliorare l’effettività della responsabilità politica, perché la vicinanza favorisce il controllo e la partecipazione democratica, mentre stimola l’autorità pubblica ad essere più “responsiva” nei confronti delle preferenze prevalenti nella comunità governata. Tale aspetto si ricollega ad una delle iniziali ispirazioni della scelta costituzionale a favore del regionalismo, e cioè quella di educare i cittadini all’autogoverno rafforzando, così, la democrazia. Di contro, possono esistere funzioni pubbliche strettamente interdipendenti, di modo che la valutazione in termini di responsabilità politica dei risultati conseguiti mediante il loro esercizio richiede che tali funzioni non siano separate e restino in capo alla medesima autorità pubblica, impedendo, in linea di massima, il trasferimento di alcune di esse verso livelli territoriali più bassi. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Il regionalismo corrisponde ad un’esigenza insopprimibile della nostra società, come si è gradualmente strutturata anche grazie alla Costituzione, ed è espressione della ricchezza di interessi e di idee di una società altamente pluralistica che non possono trovare espressione in un’unica sede istituzionale, ma richiedono una molteplicità di canali e di sedi. Spetta, però, solo al Parlamento il compito di comporre la complessità del pluralismo istituzionale. La tutela delle esigenze unitarie, in una forma di governo che funziona secondo la logica maggioritaria, è infatti espressione di una visione di parte in attuazione dell’indirizzo politico della maggioranza e del Governo, sia pur nel rispetto del quadro costituzionale. La sede parlamentare consente inoltre un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette di alimentare il dibattito nella sfera pubblica, soprattutto quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Il regionalismo italiano non è un “regionalismo duale” in cui tra una regione e l’altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo, che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano. (*Precedenti: S. 87/2024 - mass. 46096; S. 40/2022 - mass. 44670; S. 121/2010 - mass. 34511*). [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Se qualsiasi sistema regionale ha in sé degli elementi di competizione tra le regioni, perché dà modo a ciascuna di esse, nell’ambito delle attribuzioni

costituzionali, di seguire politiche differenti nella ricerca dei migliori risultati, tuttavia l'ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori non può spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma di stato –, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

3.2. 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]

3.2.1. 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., tralasciato 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]

3.3. 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]

3.3.1. 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

Uno spazio per l'esercizio dell'autodichia da parte degli organi costituzionali – in deroga rispetto ai principi, di rango costituzionale, che affidano la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi dei singoli alla giurisdizione civile o amministrativa – va preservato nei soli limiti in cui ciò risulti necessario a consentire agli stessi organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali. (*Precedente: S. 262/2017 - mass. 40995*). [S. 65/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

Il mantenimento della tradizionale giurisdizione domestica, con riferimento alle controversie concernenti i propri dipendenti, riveste carattere eccezionale rispetto alla “grande regola” dello Stato di diritto ed al conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 Cost.), che si sostanzia, anzitutto, nel diritto inviolabile di ciascuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi davanti a un giudice indipendente e naturale. (*Precedenti: S. 262/2017 - mass. 40995; S. 120/2014; S. 379/1996 - mass. 22938*). [S. 65/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

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 dichiarato che spettava alla Corte di cassazione e al Consiglio di Stato affermare, rispettivamente, con la sentenza delle Sezioni unite civili n. 15236 del 2022 e della Sezione quinta, n. 4150 del 2021, la giurisdizione del giudice comune nella controversia che ha originato il conflitto sollevato dalla Camera dei deputati. Dette sentenze, nel riconoscere che su un provvedimento di esclusione di un raggruppamento temporaneo di imprese da una procedura di rilievo comunitario per un appalto di servizi bandito dalla stessa Camera, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo e non al Consiglio di giurisdizione della Camera, organo disciplinato da un regolamento interno della Camera, non hanno, infatti, determinato alcuna lesione della sfera di attribuzioni di questa. La ricomprensione delle imprese che concorrano per aggiudicarsi un appalto tra le ipotesi di deroga al diritto inviolabile di ciascuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi davanti a un giudice indipendente e naturale comporterebbe, infatti – diversamente rispetto alla sfera dei soggetti interni (o aspiranti tali) agli organi costituzionali – un sacrificio sproporzionato al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva a carico di soggetti estranei alla struttura organizzativa di tale organi. Ciò non esclude, tuttavia, che gli organi costituzionali possano esercitare poteri di autonormazione, attraverso appositi regolamenti, anche in ambiti, come l'affidamento di appalti pubblici, rispetto ai quali non spetti loro alcun potere di autodichia ma ove esigenze di rilievo organizzativo possano in concreto giustificare la sottoposizione delle procedure in parola a regole più snelle rispetto alla generalità delle p.a., e più adeguate alle peculiarità delle funzioni e del *modus operandi* del singolo organo costituzionale; regole la cui interpretazione e applicazione resterà affidata alla giurisdizione amministrativa). (*Precedente: S. 262/2017 - mass. 40995*). [S. 65/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

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 dichiarino 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. La forma di governo

1. La democrazia parlamentare e il ruolo del Governo

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

Capitolo 4. 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

Autonomia significa, anzitutto, potestà dell'organo costituzionale di produrre norme relative al proprio funzionamento; a tale potestà è tradizionalmente associata – come mero criterio di massima – quella di autodichia, e cioè quella di giudicare direttamente, attraverso propri organi, delle controversie relative all'applicazione di tali norme, allo scopo di sottrarre a qualsiasi ingerenza esterna – in particolare del potere giudiziario – non solo la disciplina, ma anche la concreta gestione dei loro apparati serventi. Tale sfera di autonomia ha, per le Camere, una base costituzionale espressa nell'art. 64, primo comma, Cost., mentre ha fondamento costituzionale implicito per quanto riguarda il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. (*Precedenti: S. 262/2017 - mass. 40994; S. 129/1981 - mass. 9660*). [S. 65/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

Il potere regolamentare degli organi costituzionali logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi”, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali. (*Precedente: S. 262/2017 - mass. 40994*). [S. 65/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

Il fondamento dell'autonomia – la tutela dell'indipendenza degli organi costituzionali da ogni altro potere, a sua volta strumentale alla garanzia del libero ed efficiente esercizio delle loro funzioni – ne rappresenta anche il confine. [S. 65/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

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

Le immunità parlamentari sottraggono il parlamentare a limitazioni o ad ostacoli nell'esplicazione della sua funzione provenienti da poteri che non facciano capo alla Camera cui appartiene, e che potrebbero assumere il carattere di interferenza nello svolgimento della funzione delle Assemblee parlamentari. Storicamente sorte per preservare i parlamenti da indebite intromissioni del potere giudiziario condizionato dal potere esecutivo, nell'attuale sistema costituzionale – in cui invece è assicurata l'indipendenza dell'ordine giudiziario – esse sono strutturate in modo da definire un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (universalità della legge, legalità, rimozione di ogni privilegio, obbligatorietà dell'azione penale, diritto di difesa in giudizio, ecc.) e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà. (*Precedenti*: S. 379/1996 - mass. 22938; S. 9/1970 - mass. 4818). [S. 104/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Attraverso le immunità parlamentari la Costituzione tutela non i diritti del singolo deputato o senatore, ma 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. (*Precedenti*: S. 170/2023 - mass. 45717; S. 157/2023 - mass. 45658; S. 38/2019 - mass. 42192). [S. 104/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

La complessiva architettura istituzionale derivante dal sistema delle immunità parlamentari, ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio, può determinare un antagonismo tra i due valori in bilanciamento: la libertà politica del Parlamento e l'autonomia delle funzioni delle Camere, da un lato; l'indipendenza e la terzietà del giudice, funzionali a garantire il principio d'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e la difesa dei loro diritti e interessi, dall'altro. Antagonismo che, nel determinare una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione che sta all'origine dello Stato di diritto, deve trovare un punto d'equilibrio in concreto – la cui individuazione è particolarmente problematica – per opera delle Camere e dell'ordine giudiziario, ferma restando la possibilità, per il potere che ritenga lese le proprie attribuzioni, di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale. È d'altra parte pure evidente che l'insindacabilità delle opinioni rende particolarmente problematica, in concreto, l'individuazione del punto di equilibrio tra gli antagonisti valori di cui si è detto, poiché in tali casi alcuni beni morali della persona, che è la Costituzione stessa a qualificare inviolabili (onore, reputazione, pari dignità), vengono a collidere con l'insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare, che è momento insopprimibile (e, ben può dirsi, anch'esso inviolabile), della libertà della funzione. (*Precedenti*: S. 262/2009 - mass. 33996; S. 24/2004 - mass. 28334; S. 1150/1988 - mass. 13290). [S. 104/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

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

L'insindacabilità *ex art. 68*, primo comma, Cost. tutela e consente dichiarazioni finalizzate al promovimento e alla qualità del dibattito pubblico, non certo al suo scadimento. [S. 194/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

La funzione parlamentare, per la rilevanza che la Costituzione gli riconosce nell'ordinamento democratico, è funzione pubblica che deve essere adempiuta «con disciplina ed onore» (art. 54 Cost.) e non tollera manifestazioni che, lungi dall'essere volte a dare rappresentazione ai diversi e divergenti interessi riferibili al popolo, non sono improntate al rispetto della dignità dei destinatari della critica. Se questo avviene, viene superato il limite estremo della prerogativa dell'insindacabilità e, con ciò stesso, delle virtualità interpretative astrattamente ascrivibili all'art. 68: la garanzia ivi prevista, infatti, non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera "qualità" di parlamentare. (*Precedenti: S. 104/2024 - mass. 46130; S. 120/2004*). [S. 194/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Quando la serietà e la gravità delle affermazioni del parlamentare non sono suffragate da idonei elementi fattuali, che avvalorino l'esistenza o, quantomeno, la plausibilità della circostanza riferita, l'opinione *extra moenia* perde ogni connessione con la funzione parlamentare e, con essa, la garanzia costituzionale prevista al riguardo. [S. 194/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

In ordine alla riconducibilità o meno di opinioni rese *extra moenia* all'esercizio della funzione parlamentare, sono indici rivelatori dell'esistenza del nesso funzionale la sostanziale corrispondenza con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare tipica e la sostanziale contestualità temporale fra tale ultima attività e l'attività esterna. Al ricorrere di queste condizioni, pur nell'ineliminabile diversità degli strumenti e del linguaggio adoperato nell'atto tipico e nella sua diffusione all'opinione pubblica, anche le opinioni espresse fuori dalle sedi delle Camere appaiono destinate a comunicare all'esterno il significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato – la quale, d'altronde, per sua natura è destinata a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative. (*Precedenti: S. 104/2024 - mass. 46130; S. 218/2023 - mass. 45898; S. 241/2022 - mass. 45185; S. 59/2018 - mass. 39945; S. 144/2015 - mass. 38478; S. 115/2014 - mass. 37914*). [S. 194/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sebbene la contestualità temporale e la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni *intra* ed *extra moenia* siano indici rivelatori particolarmente consistenti e qualificati, non è escluso che, in casi particolari, l'art. 68, primo comma, Cost. possa trovare applicazione anche a 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. (*Precedente: S. 133/2018 - mass. 41360*). [S. 194/2024. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Deve escludersi una rigida applicazione dell'indice del legame temporale in termini di mera divulgazione di un atto, necessariamente esistente e antecedente,

che trasformerebbe il requisito del nesso funzionale in una sorta di nesso cronologico che non è idoneo, nella sua rigidità, a qualificare l'esercizio delle funzioni. Ciò che rileva – ai fini della loro riconducibilità alla funzione parlamentare – è che le opinioni *extra* e *intra moenia* vengano rese nel medesimo contesto temporale. (*Precedenti*: S. 133/2018 - mass. 41360; S. 335/2006 - mass. 30709; S. 221/2006; S. 223/2005 - mass. 29440; S. 276/2001 - mass. 26460; S. 10/2000 - mass. 25126). [S. 194/2024. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

In ordine alla riconducibilità o meno di opinioni rese *extra moenia* all'esercizio della funzione parlamentare, sono indici rivelatori dell'esistenza del nesso funzionale la sostanziale corrispondenza con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare tipica e la sostanziale contestualità temporale fra tale ultima attività e l'attività esterna. Al ricorrere di queste condizioni, pur nell'ineliminabile diversità degli strumenti e del linguaggio adoperato nell'atto tipico e nella sua diffusione all'opinione pubblica, anche le opinioni espresse fuori dalle sedi delle Camere appaiono destinate a comunicare all'esterno il significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato – la quale, d'altronde, per sua natura è destinata a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative. (*Precedenti*: S. 104/2024 - mass. 46130; S. 218/2023 - mass. 45898; S. 241/2022 - mass. 45185; S. 59/2018 - mass. 39945; S. 144/2015 - mass. 38478; S. 115/2014 - mass. 37914; S. 321/2000 - mass. 25592; S. 320/2000 - mass. 25587). [S. 193/2024. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sebbene la contestualità temporale e la sostanziale corrispondenza di significato tra opinioni *intra* ed *extra moenia* siano indici rivelatori particolarmente consistenti e qualificati, non è escluso che, in casi particolari, l'art. 68, primo comma, Cost. possa trovare applicazione anche a 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. (*Precedenti*: S. 133/2018 - mass. 41360). [S. 193/2024. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

L'art. 68, primo comma, Cost. ha lo scopo di rendere pienamente libere le discussioni che si svolgono nelle Camere, per il soddisfacimento del superiore interesse pubblico connessovi. Ciò al fine di garantire alle stesse Camere che i parlamentari possano esercitare nel modo più libero le loro funzioni, senza i limiti derivanti dal timore di possibili provvedimenti sanzionatori a loro carico. La c.d. insindacabilità protegge, così, il "cuore" del mandato parlamentare, il cui svolgimento deve essere libero da condizionamenti per consentire, come delineata dall'art. 67 Cost., una libera rappresentanza, non di interessi di parte o di partito, ma della Nazione. (*Precedente*: S. 46/2008 - mass. 32149). [S. 104/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

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

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

Nel delineare l'immunità parlamentare, l'art. 68, primo comma, Cost. non adotta un criterio spaziale, prediligendo, invece, un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere. Non solo le opinioni espresse all'interno di organi parlamentari o paraparlamentari, dunque, possono considerarsi funzionali; il che, del pari, non significa che qualsiasi opinione espressa da un parlamentare sia, per ciò solo, sottratta alla responsabilità giuridica: è pur sempre necessario che le opinioni espresse siano caratterizzate dalla esistenza di un nesso stretto con l'esercizio delle funzioni, da individuare attraverso criteri (o indici rivelatori) più complessi rispetto a quello della mera "localizzazione" dell'atto. Se, dunque, è pacifico che costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea – e per i quali i regolamenti parlamentari attribuiscono al Presidente d'Assemblea poteri diretti anche a evitare che, per mezzo di atti tipici, si abusino dell'immunità – per quel che concerne le opinioni espresse *extra moenia*, deve innanzitutto escludersi che rientrino nell'ambito dell'art. 68, primo comma, Cost. gli insulti, le minacce e più in generale i meri comportamenti materiali, l'attestazione di una circostanza di fatto idonea a integrare un reato, nonché la consapevole affermazione di fatti oggettivamente falsi lesivi della reputazione altrui. L'insindacabilità, infatti, tutela e consente dichiarazioni finalizzate al promovimento e alla qualità del dibattito pubblico, non certo al suo scadimento. Indici rivelatori – comunque non elementi costitutivi – dell'esistenza del nesso funzionale sono la sostanziale corrispondenza con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare tipica e la sostanziale contestualità temporale fra tale ultima attività e l'attività esterna. (*Precedenti*: S. 218/2023 - *mass.* 45898; S. 241/2022 - *mass.* 45185; S. 150/2021 - *mass.* 44041; S. 133/2018 - *mass.* 41360; S. 59/2018 - *mass.* 39945; S. 144/2015 - *mass.* 38478; S. 115/2014 - *mass.* 37914; S. 388/2007 - *mass.* 31833; S. 137/2001 - *mass.* 26216; S. 321/2000 - *mass.* 25592; S. 320/2000 - *mass.* 25587; S. 11/2000 - *mass.* 25128; S. 10/2000 - *mass.* 25126). [S. 104/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Possono considerarsi entro il perimetro di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. non tutte le opinioni politiche che il parlamentare esprima, al pari di quelle che può esprimere ogni cittadino e che trovano tutela e limiti nell'art. 21 Cost., ma quelle opinioni che, iscrivendosi in un contesto politico, siano funzionali all'esercizio dell'attività parlamentare. Deve trattarsi, dunque, di opinioni che incanalino nel processo politico proprio di una democrazia

pluralista i diversi e divergenti interessi riferibili al popolo, al fine di trovare, nell'esercizio della rappresentanza della Nazione di cui all'art. 67 Cost., una mediazione tra gli stessi rispondente all'interesse generale; e ciò tanto più quando l'opinione è espressa per mezzo dei moderni mezzi di comunicazione – quali testate giornalistiche *online* o *social media* – che la rendono agevolmente reperibile e oggetto di ulteriore diffusione. (*Precedente: S. 150/2021 - mass. 44041*). [S. 104/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Per ravvisare un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che le stesse possano essere riconosciute come espressione dell'esercizio di attività parlamentare, vale a dire che assumano carattere divulgativo di quanto riconducibile a quest'ultima. (*Precedenti: S. 241/2022 - mass. 45185; 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. 11/2000 - mass. 25128; S. 10/2000 - mass. 25126*). [S. 37/24. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

Per la configurabilità del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario il concorso di due requisiti: a) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna, tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; b) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate, non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale, né un mero “contesto politico” entro cui le dichiarazioni *extra moenia* possano collocarsi, né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento in questo senso. (*Precedenti: S. 144/2015 - mass. 38478; S. 55/2014 - mass. 37788; S. 305/2013 - mass. 37539; S. 205/2012 - mass. 36563; S. 334/2011 - mass. 36005; S. 333/2011 - mass. 36002; S. 98/2011 - mass. 35512*). [S. 37/24. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

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, dilaterrebbero 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 dichiarazioni rese dal senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali pende procedimento penale davanti al GIP presso il Tribunale di Catania, costituiscono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari – e va conseguentemente annullata, *in parte qua*, la deliberazione adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 28 giugno 2023, in quanto lesiva delle attribuzioni del GIP. Non possono ritenersi coperte dalla garanzia costituzionale, in particolare, quelle affermazioni del senatore che, nel quadro di una critica circa la nomina del capo del DAP, non si rivelano meramente allusive o dubitative, ma danno per vera – anche per i toni con cui sono espresse e il linguaggio del corpo che le accompagna, quale si desume dal video relativo all'intervista – la circostanza secondo cui l'interessato aveva gestito un "pentito" parente della moglie. [S. 194/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato che spettava al Senato della Repubblica deliberare che le altre dichiarazioni – diverse a quelle per le quali la medesima delibera è stata annullata – rese dal senatore Mario Michele Giarrusso, per le quali pende il procedimento penale davanti al GIP presso il Tribunale di Catania, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. Da un lato, sussiste una sostanziale contestualità temporale tra l'interrogazione parlamentare e l'intervista fuori mura, rilasciata appena un giorno prima e in cui l'interrogazione stessa era, peraltro, preannunciata. Dall'altro lato, la sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni intra e buona parte di quelle rese *extra moenia* rivela la sussistenza di un nesso funzionale con il sindacato ispettivo sull'attività amministrativa, tipico della prerogativa del parlamentare. Anche le affermazioni prive di riscontro nell'interrogazione rientrano nell'esercizio della tipica funzione di indirizzo e controllo sull'operato del Governo attribuita al Parlamento e a ogni suo componente. Nonostante la modalità espressiva particolarmente aspra, il contesto complessivo dell'intervista è in larga parte riconducibile a una valutazione fortemente critica, dura ed energica, dell'operato del Ministro della giustizia per la nomina del capo del DAP, e a interrogativi sull'influenza di legami personali sullo svolgimento delle funzioni affidate. Risultano così coperte da garanzia costituzionale anche le affermazioni circa l'idoneità, le capacità, le competenze, nonché determinate esperienze e correlati

“premi” per le condotte tenute dal nominato – secondo un ipotetico schema di “*do ut des*”: i sospetti avanzati e i gravi fatti cui il senatore allude, pur essendo tutt’altro che neutri per la reputazione del nominato, non sono attestati con certezza quanto alla loro esistenza, essendo espressamente ipotizzato, al contrario, che possano rivelarsi privi di fondamento). (*Precedente: S. 193/2024 - mass. 46453*). [S. 194/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato che spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese da Mario Michele Giarrusso, senatore all’epoca dei fatti, per le quali pende il procedimento civile davanti al Tribunale di Potenza, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell’art. 68, primo comma, Cost. Da un lato, non può dubitarsi che vi sia una sostanziale contestualità temporale tra l’interrogazione parlamentare e l’intervista rilasciata dal senatore undici giorni dopo. Dall’altro lato, vi è una sostanziale corrispondenza contenutistica tra le opinioni rese intra e buona parte di quelle rese *extra moenia*. Anche la serie di affermazioni che non trovano corrispondenza nell’atto tipico, sebbene connotate da una modalità espressiva particolarmente aspra, ove lette congiuntamente alle altre risultano funzionali, nel complesso, all’esercizio della tipica funzione di indirizzo e controllo attribuita al Parlamento e a ogni suo componente sull’operato del Governo – concretizzatasi, nel caso di specie, in una valutazione fortemente critica dell’operato del Ministro della giustizia per la nomina del capo del DAP, interrogandosi circa eventuali influenze causate da legami personali nell’esercizio delle funzioni affidate. [S. 193/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato che spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dal deputato Carlo Fidanza su *Facebook* il 2 dicembre 2018, per le quali pende il procedimento penale davanti al Tribunale di Milano, in composizione monocratica, sez. settima penale, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell’art. 68, primo comma, Cost. La Camera dei deputati, infatti, ha correttamente valutato che le dichiarazioni dell’allora deputato Fidanza sono state espresse nell’esercizio della funzione parlamentare. Deve considerarsi, innanzitutto, che le parole adoperate nel video poi pubblicato su un social media, per quanto aspre, costituiscono una dura valutazione di un fatto – lo svolgimento di una specifica mostra presso locali dati in concessione da un comune, peraltro nel collegio di elezione – che non si risolve in una mera denuncia o critica politica, ma è funzionale a farsi portatrice, nella sua prospettiva, di interessi generali: ne è riprova l’intenzione manifestata di continuare a interessarsi dei temi che egli ha ritenuto sotesi alla vicenda concreta. Le affermazioni per cui è sorto il conflitto, pertanto, non solo sono qualificabili come opinioni, ma devono ritenersi espresse nell’esercizio della funzione parlamentare. D’altronde, a rilevare l’esistenza del nesso funzionale sta l’atto di sindacato ispettivo, quale l’interrogazione a risposta scritta n. 4-01794 cui ha fatto riferimento la Giunta per le autorizzazioni nella relazione approvata con la deliberazione della Camera dei deputati impugnata nell’odierno conflitto. Essa, infatti, risale al 5 dicembre 2018, a fronte di affermazioni *extra moenia* che risultano essere state rese appena due giorni prima: si tratta di un arco temporale particolarmente compresso, il cui sviluppo si chiude quasi tre mesi prima che venga presentata la querela per diffamazione. D’altro canto, una rigida applicazione dell’indice del legame temporale in

termini di mera divulgazione di un atto, necessariamente esistente e antecedente, trasformerebbe il requisito del nesso funzionale in una sorta di nesso cronologico che non è idoneo, nella sua rigidità, a qualificare “l’esercizio delle funzioni”. V’è da rilevare, inoltre, che il tenore stesso delle opinioni espresse *extra moenia* – laddove, in particolare, viene manifestata l’intenzione di continuare a occuparsi dei temi ritenuti sottesi alla vicenda concreta – preannunciava, o comunque sia rendeva in concreto prevedibile, l’esercizio dell’attività parlamentare tipica. Deve essere riscontrata, poi, la sostanziale corrispondenza di significato, «al di là delle formule letterali usate», tra le opinioni espresse nel video sul *social media* e il contenuto dell’interrogazione a risposta scritta. (Precedenti: S. 218/2023 - mass. 45898; S. 241/2022 - mass. 45185; S. 133/2018 - mass. 41360; S. 144/2015 - mass. 38478; S. 305/2013 - mass. 37539; S. 205/2012 - mass. 36563; S. 98/2011 - mass. 35512; S. 97/2008 - mass. 32268; S. 335/2006 - mass. 30709; S. 258/2006 - mass. 30569; S. 221/2006 - mass. 30466; S. 223/2005 - mass. 29440; S. 276/2001 - mass. 26460). [S. 104/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni del senatore Mario Michele Giarrusso, riferibili all’imputazione di cui all’art. 595, commi primo e terzo, cod. pen., a seguito di querela presentata da D. B., per le quali pende procedimento penale dinanzi al Tribunale di Catania, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell’art. 68, primo comma, Cost.; ed è pertanto annullata la deliberazione di insindacabilità adottata nella seduta del 16 febbraio 2022, doc. IV-*quater*, n. 4. Difetta, infatti, il nesso funzionale tra le dichiarazioni del senatore Giarrusso contenute nei *post* pubblicati sulla propria pagina *Facebook* e le opinioni espresse negli atti parlamentari indicati nella citata deliberazione, avendo formulato in essi osservazioni nei confronti di D. B., invece mai menzionata in tali atti; nemmeno si rinviene un nesso funzionale con l’attività parlamentare svolta dal senatore Giarrusso quale membro della Commissione parlamentare antimafia, della Commissione giustizia e della stessa Giunta delle elezioni, avendo tale attività ad oggetto il tema delle infiltrazioni mafiose negli enti locali, mentre nelle espressioni rivolte a D. B. non emerge alcun riferimento a tale tematica. [S. 37/24. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

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. Segue: il ruolo della Corte

La Corte costituzionale non ha il compito di stabilire se le opinioni del parlamentare, al di là delle diverse formule letterali usate, che riflettono l'uso di modalità espressive e comunicative fisiologicamente diverse, anche in considerazione degli strumenti in concreto utilizzati, siano o meno diffamatorie, ma se esse, ancorché rese al di fuori della sede istituzionale, siano collegate ad attività proprie del parlamentare e costituiscano, quindi, espressione della sua funzione, o ne rappresentino il momento di divulgazione all'esterno. (*Precedenti: S. 333/2011; S. 379/2003 - mass. 28147; S. 321/2000 - mass. 25592; S. 508/2002 - mass. 27428; S. 320/2000 - mass. 25587*). [S. 194/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Ove venga in contestazione tra le Camere e l'autorità giudiziaria l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost., la Corte costituzionale è chiamata non a giudicare la validità o la congruità delle motivazioni della deliberazione parlamentare d'insindacabilità, ma a verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione. (*Precedenti: S. 11/2000 - mass. 25127; S. 10/2000 - mass. 25123*). [S. 194/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

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

Nell'interpretazione e nell'applicazione delle previsioni mediante le quali è stata data attuazione all'art. 68, terzo comma, Cost., vale a dire, in primo luogo, gli artt. 4 (per le intercettazioni “dirette” e “indirette”) e 6 (per le intercettazioni “occasional”) della legge n. 140 del 2003, la garanzia costituzionale in parola 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. (*Precedenti: S. 104/2024 - mass. 46130; S. 227/2023 - mass. 45885*). [S. 117/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Con riguardo alle intercettazioni direttamente o indirettamente mirate all'ingresso delle autorità preposte alle indagini nella sfera comunicativa del parlamentare, l'autorizzazione preventiva è strumentale alla salvaguardia delle funzioni parlamentari, volendosi impedire che l'ascolto di colloqui riservati da parte dell'autorità giudiziaria possa essere indebitamente finalizzato ad incidere sullo svolgimento del mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione dell'attività, senza che abbia rilievo la finalità di salvaguardia della riservatezza delle comunicazioni del parlamentare in quanto tale, posto che quest'ultimo diritto trova riconoscimento e tutela, a livello costituzionale, nell'art. 15 Cost. (*Precedente: S. 390/2007 - mass. 31835*). [S. 117/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

L'immunità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. per i voti dati opera unicamente in relazione a quei comportamenti dei membri delle Camere che trovano nel diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione, restando invece inoperante allorché vi sia un elemento o frammento della concreta fattispecie che coinvolga beni o diritti che si sottraggano all'esaustiva capacità classificatoria del regolamento parlamentare, individuando quali esempi di tale evenienza quel che accadrebbe, ad esempio, in presenza di episodi di lesioni, minacce, furti ai danni di parlamentari, corruzione. (*Precedente: S. 379/1996 - mass. 22938*). [S. 117/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

L'individuazione, operata dall'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, del GIP come autorità deputata a richiedere l'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni occasionali riguardanti un parlamentare non può essere intesa come attributiva di una competenza inderogabile, come tale preclusiva della possibilità che quella medesima richiesta venga effettuata da altre autorità giurisdizionali comunque chiamate a utilizzare in giudizio le intercettazioni riguardanti un parlamentare. A rilevare al fine dell'individuazione dell'autorità giurisdizionale tenuta a richiedere l'autorizzazione in parola, non è, quindi, l'astratta attribuzione di competenza al GIP, ma il concreto esercizio del potere di utilizzare il materiale probatorio costituito dalle intercettazioni, così da imporre una interpretazione non strettamente letterale del richiamato art. 6, comma 2, ricomprendendovi anche il GUP, il quale pertanto possiede legittimazione attiva a ricorrere davanti alla Corte costituzionale contro il diniego all'utilizzo delle intercettazioni in parola. [S. 117/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Per le intercettazioni che occasionalmente coinvolgano un parlamentare, perché effettuate sull'utenza di soggetti terzi, l'eventualità che l'esecuzione dell'atto sia espressione di un atteggiamento persecutorio – o, comunque, di un uso distorto del potere giurisdizionale nei confronti del membro del Parlamento, volto ad interferire indebitamente sul libero esercizio delle sue funzioni – resta esclusa, di regola, proprio dalla accidentalità dell'ingresso del parlamentare nell'area di ascolto. L'inciso «di regola» va inteso unicamente nel senso che la valutazione operata dal giudice intorno alla casualità delle captazioni non è assoluta e insindacabile, ben potendo la Camera cui appartiene il parlamentare contestarne l'erroneità, adducendo il carattere “mirato” delle stesse. (*Precedenti: S.*

157/2023 - mass. 45658; S. 390/2007 - mass. 31835). [S. 117/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Gli indici che permettono di distinguere tra intercettazioni dirette e indirette (o occasionali) assumono una portata orientativa per valutare il mutamento della direzione dell'atto 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: e ciò tanto più tenuto conto che l'emersione di indizi di reità a carico del parlamentare è un fattore che può concorrere a determinare, in seno all'autorità giudiziaria, un mutamento di obiettivi, nel senso che – in ragione anche dell'obbligo di perseguire gli autori dei reati – le ulteriori intercettazioni potrebbero risultare finalizzate, nelle strategie investigative dell'organo inquirente, a captare non più (soltanto) le comunicazioni del terzo titolare dell'utenza, ma (anche) quelle del suo interlocutore parlamentare, per accertarne le responsabilità penali. [S. 117/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

Al fine di sceverare le intercettazioni c.d. "indirette", sottoposte all'autorizzazione preventiva di cui all'art. 4 della legge n. 140 del 2003, da quelle "occasional", rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 6 della medesima legge, è necessario 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. (*Precedenti*: S. 227/2023 - mass. 45885; S. 114/2010 - mass. 34489). [S. 117/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

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]

3.4.1. Casi concreti

È dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica negare, con la deliberazione del 9 marzo 2022 (doc. IV, n. 10), l'autorizzazione, richiesta dal GUP del Tribunale di Roma ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, a utilizzare nei confronti di Armando Siri, senatore all'epoca dei fatti, le comunicazioni captate nel giorno 15 maggio 2018, nell'ambito del procedimento penale n. 40767 del 2018 R.G.N.R., nel quale il predetto parlamentare risulta imputato. Il Senato della Repubblica ha travalicato le proprie attribuzioni nel momento in cui ha ravvisato la non necessità probatoria delle due intercettazioni effettuate il 15 maggio 2018, in quanto l'art. 6 della legge n. 140 del 2003 non assegna al Parlamento un potere di riesame di dati processuali già valutati dall'autorità giudiziaria, consentendo invece alle Camere di verificare che la richiesta di autorizzazione sia coerente con l'impianto accusatorio e che non sia pretestuosa. Nel caso di specie, la valutazione operata dal GUP intorno alla necessità probatoria delle intercettazioni in questione deve ritenersi non implausibile. Nel momento in cui, pertanto, il Senato della Repubblica ha ritenuto di negare l'autorizzazione in parola ponendo a fondamento della sua deliberazione l'antieriorità delle conversazioni intercettate rispetto all'assunzione dell'incarico di sottosegretario, ha menomato le attribuzioni del ricorrente, in quanto ha preteso di valutare autonomamente le condotte ascritte al parlamentare, anziché operare un vaglio sulle motivazioni addotte a sostegno della richiesta di autorizzazione. Né ha fondamento la tesi sostenuta dalla difesa del Senato, secondo cui l'attività svolta dal parlamentare Siri quando questi era "solamente" senatore, consistente nella presentazione e nel sostegno di emendamenti legislativi, non potrebbe costituire, a monte, una condotta rilevante ai fini dell'utilizzazione delle intercettazioni, attesa la previsione costituzionale di cui al comma 1 dell'art. 68 Cost. Nella fattispecie in esame, lo svolgimento di atti tipici della funzione non ha rilievo di per sé come fatto direttamente generatore della responsabilità, ma quale presupposto di un fatto di reato non commesso nell'esercizio della funzione e, pertanto, estraneo al novero delle attività che rinvergono nel diritto parlamentare il loro unico regime qualificatorio, perché costituito dal preteso accordo corruttivo da cui deriverebbe, secondo l'ipotesi accusatoria, l'asservimento del ruolo di pubblico

ufficiale del senatore Siri a interessi privati. (*Precedente: S. 74/2013 - mass. 37023*). [S. 117/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

È dichiarato che, nei sensi di cui in motivazione, non spettava al Senato della Repubblica negare, con la deliberazione del 9 marzo 2022 [doc. IV, n. 10], l'autorizzazione, richiesta dal GUP del Tribunale di Roma ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, a utilizzare nei confronti di Armando Siri le intercettazioni captate nei giorni 17 maggio 2018, 17 luglio 2018, 4 agosto 2018 e 6 agosto 2018, nell'ambito del procedimento penale n. 40767 del 2018 R.G.N.R., nel quale il predetto parlamentare risulta imputato; ed è annullata, per l'effetto, la deliberazione indicata. Deve ritenersi che l'ingresso nell'area di ascolto del senatore Siri sia del tutto occasionale, perché non sussiste alcuno degli elementi sintomatici che inducono a ritenere che il reale obiettivo delle autorità preposte alle indagini fosse quello di accedere indirettamente alle comunicazioni che questi ha avuto, nel periodo in considerazione, con l'altro imputato P.F. A. La comparsa del nome del senatore Siri negli atti di indagine deve, infatti, ritenersi del tutto episodica e, soprattutto, materialmente e teleologicamente scollegata dall'ambito delle ipotesi accusatorie per le quali procedevano, in quella fase, le autorità inquirenti palermitane. Una volta escluso che le intercettazioni captate successivamente al 15 maggio 2018 per le quali è stata invocata l'autorizzazione *ex post* fossero inutilizzabili perché effettuate in violazione dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003, la richiesta di autorizzazione avanzata dal GUP del Tribunale di Roma necessita di una nuova valutazione, da parte del Senato della Repubblica, in ordine alla sussistenza dei presupposti ai quali l'utilizzazione delle intercettazioni effettuate in un diverso procedimento è condizionata, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della medesima legge. L'ulteriore esercizio del potere di autorizzazione dovrà conformarsi al canone di leale collaborazione istituzionale, al quale i poteri in conflitto si sono d'altronde finora attenuti. (*Precedenti: S. 227/2023 - mass. 45885; S. 157/2023 - mass. 45657*). [S. 117/24. Pres. BARBERA; Red. PETITTI]

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.

3.5. 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.

3.6. 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 deliberazione. (*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 5. 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. Segue: 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]

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. 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]

4. L'accesso alle cariche elettive

4.1. Il diritto inviolabile all'elettorato passivo

L'art. 51 Cost. va ricondotto alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione quale aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica e svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino. (*Precedenti: S. 60/2023 - mass. 45490; S. 277/2011; S. 25/2008; S. 288/2007; S. 141/1996 - mass. 22377; S. 539/1990 - mass. 16699*). [S. 107/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Dove il diritto all'elettorato passivo vada coniugato con gli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, le cause di incompatibilità alla carica, che del diritto all'elettorato passivo integrano una delle declinazioni, sono costituzionalmente legittime in quanto non introducano differenze nel trattamento tra categorie omogenee di soggetti che siano manifestamente irragionevoli e sproporzionate al fine perseguito. [S. 107/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

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. 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]

4.2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma, Cost., il combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis, t.u. enti locali e 30, primo comma, lettere *d-bis* ed *e* t.u. elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, nella parte in cui non prevede

l'esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. L'intervento auspicato dal Consiglio di Stato, sez. terza – che non introduce una vera e propria sanzione, in quanto tale soggetta ai principi di riserva di legge e di irretroattività fissati all'art. 25 Cost., posto che il rimedio dell'esclusione della lista dalla competizione elettorale non può essere configurato che come conseguenza della mancanza di un requisito di ammissibilità della lista – è necessario per assicurare il precetto costituzionale di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, nonché per tutelare il principio di uguaglianza sostanziale e un corretto bilanciamento tra l'interesse al riequilibrio della rappresentanza con quello della rappresentatività. La soluzione adottata dal legislatore per quel che attiene alla promozione delle pari opportunità nei Comuni più piccoli appare pertanto, oltre che direttamente in contrasto con quanto previsto all'art. 51, primo comma, Cost., frutto di un cattivo uso della sua discrezionalità, manifestamente irragionevole e fonte di un'ingiustificata disparità di trattamento fra Comuni nonché fra aspiranti candidati, o candidate. L'intervento richiesto dal rimettente, per un verso è già presente nella normativa in esame, colpendo, nei Comuni con più di 15.000 abitanti, il caso estremo della lista formata da candidati di un solo sesso; in un secondo senso, la medesima sanzione ricorre anche nella disciplina della presentazione delle liste nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, essendo prevista anche per essi nel caso di liste con un numero di candidati inferiore al minimo prescritto. Più in generale, la soluzione prospettata non altera il complessivo sistema delle misure di promozione delineato dalla legge n. 215 del 2012, che conserva comunque il carattere di gradualità in ragione della dimensione dei Comuni, e conserva per quelli piccoli il solo obbligo della rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste, limitandosi a garantirne l'effettività con l'introduzione di una sanzione per il caso di sua violazione. Resta ferma, d'altra parte, la possibilità per il legislatore di individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione, purché rispettosa dei principi costituzionali. (*Precedenti*: S. 134/2019 - mass. 42640; S. 223/2018 - mass. 40918; S. 222/2018 - mass. 40937; S. 121/2018 - mass. 40806; S. 49/2003 - mass. 27572). [S. 62/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

4.3. 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.

4.3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 51 Cost., l'art. 64, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui prevede che non possono far parte della giunta, né essere nominati rappresentanti del comune e della provincia, gli affini entro il terzo grado del sindaco o del presidente della giunta provinciale, anche quando l'affinità deriva da un matrimonio rispetto al quale il giudice abbia pronunciato, con sentenza passata in giudicato, lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili per una delle cause previste dall'art. 3 della legge n. 898 del 1970. La disposizione censurata

dalla Corte di cassazione, sez. prima civile, limitando, nelle ipotesi indicate, l'accesso ad un ufficio pubblico politico – qual è la partecipazione, quale componente, alla Giunta di un comune –, ed alla nomina ad un ufficio di rappresentanza della municipalità – qual è la nomina a vice sindaco, con conseguente affermazione della relativa causa di incompatibilità –, nel bilanciamento tra la cura dell'imparziale agire della pubblica amministrazione e la tutela del diritto inviolabile all'elettorato, contrasta con i canoni di proporzione e ragionevolezza. La manifesta irragionevolezza di tale disciplina emerge dall'essere la stessa, nella sua permanente affermazione, del tutto sganciata dalle sorti del rapporto di riferimento – il vincolo coniugale da cui origina la relazione di affinità – e dalla differenza rispetto alla situazione dell'ex coniuge del sindaco, per il quale la incompatibilità non sussiste. [S. 107/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

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]

4.4. 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]

4.5. 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 appartarrebbe 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 viepiù 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 6. 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]

2.5. 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]

3. I Comuni

3.1. I sindaci: limite ai mandati consecutivi

La previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l’elezione diretta dell’organo di vertice dell’ente locale, cui fa da contraltare – riflette una scelta normativa idonea a garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali, quali l’effettiva *par condicio* tra i candidati, la libertà di voto, la genuinità della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la democraticità degli enti locali. Proprio perché frutto di un tale bilanciamento, l’individuazione del punto di equilibrio è espressione della discrezionalità del legislatore, sindacabile solo se manifestamente irragionevole. (*Precedenti: S. 114/2024; S. 47/2024 - mass. 46033; S. 88/2023 - mass. 45489; S. 73/2023 -*

mass. 45435; S. 60/2023 - mass. 45490). [S. 196/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

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

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 3, 5, 48, 51, 97, secondo comma, 114 e 118 Cost., dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 7 del 2024, come conv., nella parte in cui, modificando l'art. 51, comma 2, t.u. enti locali, non prevede, anche per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, la possibilità di un terzo mandato consecutivo. Con tale novella, ispirata a una logica graduale – mediante la previsione di limiti diversi ai mandati consecutivi per i sindaci a seconda della dimensione della popolazione dei comuni –, il legislatore compie una scelta non manifestamente irragionevole che, pur secondo una logica e una struttura diverse rispetto alle precedenti, intende realizzare un equo contemperamento tra i diritti e i principi costituzionali coinvolti. [S. 196/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

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. Gli amministratori degli enti locali: il principio della gratuità delle funzioni

Le norme statali che stabiliscono la gratuità delle funzioni rimesse agli amministratori degli enti locali costituiscono principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica. Per loro tramite, infatti, il legislatore ha compiuto una scelta di fondo che vincola le regioni, anche ad autonomia speciale, nell'esercizio della propria competenza legislativa concorrente; ciò in modo, peraltro, coerente con la contemporanea previsione dell'elezione indiretta degli organi di vertice dei ridisegnati enti territoriali. (*Precedenti*: S. 168/2018 - mass. 40131; S. 23/2014 - mass. 37640; S. 151/2012 - mass. 36408). [S. 198/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

[...] 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]

3.3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023 che istituisce un'indennità in favore dei consiglieri metropolitani, equiparandola, rispettivamente, a quella prevista per i consiglieri del comune capoluogo della città metropolitana ovvero ai componenti della giunta del comune capoluogo, qualora i consiglieri metropolitani non siano o siano investiti da deleghe da parte del sindaco. La disposizione impugnata dal Governo si pone in contrasto con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica della gratuità per le cariche di consigliere metropolitano, oltretutto di sindaco metropolitano e di vicesindaco, legato all'esigenza di ottenere risparmi di spesa dal funzionamento degli enti locali. [S. 198/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

3.4. 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. 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]

3.4.1. 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]

3.5. 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]

3.5.1. 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]

3.6. 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]

5. Le Province e Città metropolitane

5.1. Il riordino

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]

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]

5.1.1. Casi concreti

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 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]

5.2. I liberi consorzi comunali in Sicilia (casistica)

È dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 5 e 114 Cost., la legge reg. Siciliana n. 6 del 2023, che differisce ulteriormente le elezioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali e dei Consigli metropolitani a una data fissata con d.P.reg. Siciliana e contestualmente proroga al 31 dicembre 2024 il termine della gestione commissariale delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi comunali. La disposizione censurata dal TAR Sicilia, sez. prima – che ha riguardato il solo art. 1, per cui il seguente, relativo all’entrata in vigore, resta privo di autonoma portata normativa, e al quale pertanto deve estendersi la declaratoria di illegittimità costituzionale – segue ad altri sedici precedenti rinvii delle elezioni degli enti di area vasta siciliana. In tal modo, l’assetto istituzionale di tali enti è rimasto sostanzialmente inattuato, in contrasto con i parametri evocati, che impongono l’istituzione dei liberi consorzi comunali (enti che tengono luogo, nella Regione, delle soppresse circoscrizioni provinciali) e delle città metropolitane. L’ulteriore rinvio delle elezioni, nelle more dell’approvazione della legge nazionale di riforma degli enti di area vasta, ha aggiunto un ennesimo anello alla catena di rinvii, frapponendo un perdurante ostacolo alla costituzione degli organi elettivi dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane e prorogando contestualmente il commissariamento delle funzioni dei Presidenti dei liberi consorzi. Né la declaratoria di illegittimità costituzionale sortisce l’effetto di impedire lo svolgimento nel breve termine delle elezioni degli organi degli enti di area vasta siciliani; ciò in quanto, *medio tempore*, il legislatore regionale ha nuovamente regolato la materia con la legge reg. Siciliana n. 24 del 2024, prevedendo che le elezioni siano effettivamente

indette per il giorno 15 dicembre 2024. (*Precedenti: S. 136/2023 - mass. 45624; S. 168/2018 - mass. 40129*). [S. 172/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 5 e 114 Cost., l'art. 13, comma 43, 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 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]

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 7. 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, inscrevendo 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]

4. Segue: le incompatibilità

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. 179/2024 - mass. 46473 - 46474 - 46475; S. 74/2024 - mass. 46126; S. 16/2022 - mass. 44520 - 44521; S. 183/2013 - mass. 37211 - 37212). [S. 209/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO]

La disciplina sull'incompatibilità del giudice trova la sua *ratio* nella salvaguardia dei valori della terzietà e imparzialità del giudice, presidiati dall'art. 111, secondo comma, Cost., mirando a escludere che questi possa pronunciarsi sull'accusa quando è condizionato dalla "forza della prevenzione", cioè dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima *res iudicanda*. (Precedenti: S. 93/2024 - mass. 46187; S. 172/2023 - mass. 45789; S. 64/2022 - mass. 44655; S. 16/2022 - mass. 44520 - 44521; S. 7/2022 - mass. 44517). [S. 179/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Per ritenersi sussistente l'incompatibilità endoprocessuale del giudice, devono concorrere le seguenti condizioni, ovvero che: a) le preesistenti valutazioni cadano sulla medesima *res iudicanda*; b) il giudice sia stato chiamato a compiere una valutazione (e non abbia avuto semplice conoscenza) di atti anteriormente compiuti, strumentale all'assunzione di una decisione; c) quest'ultima abbia natura non "formale", ma "di contenuto", ovvero comporti valutazioni sul merito dell'ipotesi di accusa; d) la precedente valutazione si collochi in una diversa fase del procedimento. (Precedenti: S. 93/24 - mass. 46187; S. 172/2023 - mass. 45789; S. 91/2023 - mass. 45600; S. 64/2022 - mass. 44655). [S. 179/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

Ai fini dell'incompatibilità deve intendersi per "giudizio" ogni processo che, in base a un esame delle prove, pervenga a una decisione di merito: il giudizio dibattimentale, ma anche il giudizio abbreviato, l'applicazione della pena su richiesta delle parti, l'udienza preliminare e talora l'incidente di esecuzione, nonché il decreto penale di condanna. (Precedenti: S. 93/2024 - mass. 46187; S. 16/2022 - mass. 44520 - 44521). [S. 179/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

La tutela dell'imparzialità è assicurata, mediante una razionale ed esaustiva utilizzazione degli istituti volti ad assicurare il principio del "giusto processo", ricorrendo, a seconda dei casi, alle incompatibilità ovvero alle ipotesi di astensione e di ricasazione: riferite le prime a situazioni pregiudicanti in astratto, le seconde a situazioni, non tipizzate *ex ante* dal legislatore, in cui la terzietà e l'imparzialità del giudice risultino compromesse in concreto. (Precedente: S. 113/2000 - mass. 25223; S. 308/1997 - mass. 23491). [S. 179/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

La necessità che sia assicurata la garanzia del giusto processo e la connessa tutela dei valori della terzietà e della imparzialità della giurisdizione, presidiati dagli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., postulano – anche per l'esigenza di certezza del diritto – che l'introduzione di una nuova situazione di incompatibilità avvenga con pronuncia di illegittimità costituzionale di tipo additivo. (Precedente: S. 45/2023 - mass. 45424). [S. 179/24. Pres. BARBERA; Red. AMOROSO]

La disciplina sull'incompatibilità del giudice trova la sua *ratio* nella salvaguardia dei valori della terzietà e imparzialità del giudice – presidiati dagli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU – mirando a escludere che questi possa pronunciarsi condizionato dalla “forza della prevenzione”, cioè dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima *res iudicanda*. È necessario che le funzioni del giudicare siano assegnate a un soggetto “terzo”, scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto e anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi. (*Precedenti*: S. 172/2023 - *mass.* 45789; S. 64/2022 - *mass.* 44655; S. 16/2022 - *mass.* 44520 - 44521; S. 7/2022 - *mass.* 44517). [S. 93/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO]

Ove si afferma che il giudice non possa esprimersi più volte sulla medesima *res iudicanda*, per “giudizio” si intende ogni processo che, in base a un esame delle prove, pervenga a una decisione di merito: il giudizio dibattimentale, ma anche il giudizio abbreviato, l'applicazione della pena su richiesta delle parti, l'udienza preliminare e talora l'incidente di esecuzione, nonché il decreto penale di condanna. Nel procedimento per decreto, infatti, al momento di valutare la richiesta del pubblico ministero, il giudice effettua un esame completo dell'accusa, sotto i profili oggettivo e soggettivo, attenendo il controllo demandato al GIP non solo ai presupposti del rito, ma anche al merito dell'ipotesi accusatoria, postulando una verifica del fatto storico e della responsabilità dell'imputato. (*Precedenti*: S. 16/2022 - *mass.* 44521; S. 346/1997 - *mass.* 23552). [S. 93/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO]

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]

4.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 111, secondo comma, Cost., l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede

l'incompatibilità a decidere sull'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto del giudice persona fisica che abbia rigettato la richiesta di decreto penale di condanna, ritenendo sussistere tale causa di esclusione della punibilità. La mancata previsione – nella casistica tassativa di incompatibilità orizzontali contenuta nella disposizione censurata dal GIP del Tribunale di Napoli – viola il principio della necessaria terzietà e imparzialità del giudice, trovandosi quest'ultimo a valutare due volte lo stesso fatto criminoso e potendo, pertanto, essere condizionato dalla decisione assunta in precedenza: il giudizio sulla particolare tenuità del fatto richiede, infatti, una valutazione complessa e congiunta delle peculiarità della fattispecie concreta, che tenga conto delle modalità della condotta, del grado di colpevolezza da esse desumibile e dell'entità del danno o del pericolo. Nella fattispecie in esame risultano, pertanto, sussistenti tutte le condizioni richieste affinché si configuri l'incompatibilità del giudice: [a] è stata assunta una prima decisione "pregiudicante", nell'ambito della quale, valutando le prove, il giudice ha respinto la richiesta di decreto penale di condanna, convincendosi che il fatto non fosse punibile, *ex art. 131-bis* cod. pen., per la sua particolare tenuità; [b] con la restituzione degli atti al pubblico ministero, si è determinata la regressione del procedimento alla fase delle indagini preliminari, ricorrendo la condizione della diversità della fase processuale; [c] la sede decisoria che il rimettente assume "pregiudicata" dalla formazione del precedente convincimento – ovvero l'opposizione all'archiviazione per particolare tenuità del fatto – è anch'essa qualificabile come giudizio sulla responsabilità penale dell'imputato, considerato l'oggetto dell'accertamento richiesto al GIP e le garanzie del contraddittorio. [S. 93/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO]

5. Il giusto processo: la ragionevole durata

L'esigenza della rapidità del processo insita nel canone della sua ragionevole durata non può pregiudicare la completezza del sistema delle garanzie della difesa e comprimere oltre misura il contraddittorio tra le parti. Un processo non «giusto», perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata. (*Precedenti: S. 116/2023 - mass. 45628; S. 67/2023 - mass. 45525, S. 111/2022 - mass. 44767; S. 317/2009 - mass. 34149*). [S. 96/24. Pres. MODUGNO; Red. AMOROSO]

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

Il giusto processo, nel quale si attua la giurisdizione e si realizza il diritto inviolabile di difesa, comporta necessariamente che esso si svolga nel contraddittorio tra le parti nonché in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. [S. 96/24. Pres. MODUGNO; Red. AMOROSO]

Il contraddittorio, 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, anche se al legislatore è consentito di differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare. [S. 96/24. Pres. MODUGNO; Red. AMOROSO]

Il principio del contraddittorio costituisce un connotato intrinseco del processo, nel quale deve essere assicurato il diritto di difesa, che spetta a tutti i cittadini nei procedimenti giurisdizionali. Esso è un momento fondamentale del giudizio, cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile “giusta”, il principio chiama in causa, pertanto, non solo la dialettica

tra le parti nel corso del processo, ma riguarda anche la partecipazione attiva del giudice. (*Precedenti: S. 73/2022 - mass. 44615; S. 341/2006*). [S. 96/24. Pres. MODUGNO; Red. AMOROSO]

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 8. Lo *status* di magistrato

1. Aspetti generali

Le questioni di legittimità costituzionale relative a norme riguardanti lo *status* di magistrato sono rilevanti in quanto incidono direttamente sull'oggetto del giudizio *a quo*. Ai fini della rilevanza occorre ulteriormente verificare se le norme censurate compromettano l'indipendenza e la terzietà del magistrato, riflettendo lesioni non solo potenziali delle garanzie costituzionali ma attuali, in relazione alla concreta questione posta all'esame dei rimettenti e alla specifica e conseguente decisione che sono chiamati a adottare nei giudizi *a quibus*. Tuttavia, non si può escludere che norme, pur non immediatamente applicabili nel processo, possano incidere in maniera evidente e attuale sulle garanzie costituzionali della funzione giurisdizionale, così condizionando l'esercizio della relativa attività. Ciò si verifica quando tale incidenza – per qualità, intensità, univocità ed evidenza della sua direzione, immediatezza ed estensione dei suoi effetti – sia tale da determinare una effettiva interferenza sulle condizioni di indipendenza e terzietà nel decidere, a prescindere da qualsiasi profilo che possa riguardare un eventuale “perturbamento psicologico” del singolo giudice, sempre che non si tratti di una questione meramente ipotetica e astratta. (*Precedenti*: S. 164/2017 - *mass.* 41567; S. 237/2013 - *mass.* 37374; S. 18/1989 - *mass.* 12913). [S. 204/24. Pres. BARBERA; Red. BUSCEMA]

2. La condotta

I magistrati, ai quali è affidata in ultima istanza la tutela dei diritti di ogni consociato, sono tenuti – più di ogni altra categoria di funzionari pubblici – non solo a conformare oggettivamente la propria condotta ai più rigorosi standard di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo ed equilibrio nell'esercizio delle funzioni ma anche ad apparire indipendenti e imparziali agli occhi della collettività, evitando di esporsi a qualsiasi sospetto di perseguire interessi di parte nell'adempimento delle proprie funzioni. E ciò per evitare di minare, con la propria condotta, la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto. (*Precedente*: S. 197/2018 - *mass.* 40388). [S. 51/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

3. 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]

4. 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]

4.1. *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]

5. 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]

5.1. 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]

6. 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]

6.1. 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]

7. La responsabilità civile

L'illecito da esercizio della funzione giudiziaria presenta caratteri di specialità, posti a presidio dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giudiziaria. (*Precedenti*: S. 49/2022 - mass. 44678; S. 164/2017 - mass. 41567; S. 468/1990 - mass. 16641; S. 18/1989 - mass. 12913). [S. 205/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

L'esigenza di preservare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura rileva nella definizione del confine fra lecito e illecito e nella dialettica tra azione civile diretta nei confronti dello Stato e azione di rivalsa nei riguardi del magistrato. Sono questi i profili della disciplina volti a realizzare il delicato bilanciamento tra i principi di cui agli artt. 101 e 103 Cost. e gli interessi di chi risulta ingiustamente danneggiato. Viceversa, una volta delimitato il campo dell'illecito, a beneficio della serenità e dell'autonomia del giudice nello svolgimento delle sue funzioni, non si ravvisano ragioni idonee a giustificare una compressione di quella tutela essenziale dei diritti inviolabili della persona, che è data dal risarcimento dei danni non patrimoniali. (*Precedenti*: S. 49/2022 - mass. 44588; S. 164/2017 - mass. 41570; S. 18/1989 - mass. 12913; S. 26/1987 - mass. 4038; S. 2/1968 - mass. 2739). [S. 205/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

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]

7.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost., l'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nel testo antecedente alla modifica apportata dall'art. 2, comma 1, lett. a), della legge n. 18 del 2015, nella parte in cui non prevede il risarcimento dei danni non patrimoniali da lesione dei diritti inviolabili della persona anche diversi dalla libertà personale. Data l'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'applicazione sopravvenuta dell'art. 2059 cod. civ. alla responsabilità civile del magistrato, la selezione di un unico diritto inviolabile della persona – la libertà di cui all'art. 13 Cost. –, cui garantire, a fronte di un illecito civile, piena

ed effettiva tutela risarcitoria, appalesa i tratti della irragionevolezza. Né la selezione di un solo diritto inviolabile della persona da proteggere con il risarcimento dei danni non patrimoniali, anche fuori dai casi di reato, è giustificata dalla specificità dell'illecito civile da esercizio della funzione giudiziaria, ove si consideri, ad esempio, che l'autonomia del magistrato è preservata anche dal carattere indiretto della responsabilità, nonché dai limiti posti all'azione di rivalsa. Neppure, infine, è dato invocare la necessità di preservare un presunto affidamento nella pregressa normativa, poiché il raggio dell'illecito civile da esercizio della funzione giudiziaria abbracciava sin dal 1988 – tramite il riferimento al danno ingiusto – la lesione di qualsivoglia interesse giuridicamente rilevante, paradigma ovviamente comprensivo dei diritti inviolabili della persona; di conseguenza, affermare la possibile liquidazione dei danni non patrimoniali da lesione dei diritti inviolabili della persona non equivale a un ampliamento del raggio dell'illecito, ma implica soltanto un'estensione dei danni risarcibili. [S. 205/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte di cassazione, sez. terza civile, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., dell'art. 2, comma 1, lett. a), della legge n. 18 del 2015, censurato nella parte in cui non dispone l'applicazione retroattiva della modifica introdotta all'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, che prevede il risarcimento dei danni non patrimoniali da lesione dei diritti inviolabili della persona anche diversi dalla libertà personale. La norma censurata ha un contenuto che finisce per combaciare, salvo per l'appunto il profilo temporale, con quello della norma che, all'esito del giudizio di legittimità costituzionalità sull'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, nel testo antecedente alla riforma, risulta applicabile ai fatti antecedenti al 2015. Va, dunque, ritenuto che la rimozione, attuata nel 2015, del limite costituito dalla lesione della libertà personale, abbia avuto il senso di eliminare un ostacolo testuale alla piena riespansione dell'art. 2059 cod. civ., nel suo coordinamento con l'art. 2 Cost. In definitiva, sia la corrispondenza fra la disciplina che deriva dalla declaratoria di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, antecedente alla riforma del 2015, e la norma che si desume dalla modifica introdotta nel 2015, sia la considerazione che, in ogni caso, il secondo gruppo di censure mirava alla retroattività della nuova regola, ma solo a difesa dei diritti di cui agli artt. 2 e 32 Cost., che oramai risultano protetti, determinano il venir meno del *vulnus* lamentato. [S. 205/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

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'inevitabile 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 ricusazione 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]

8. Le sanzioni disciplinari

A fronte dell'entità delle ripercussioni che la sanzione disciplinare della rimozione del magistrato, da cui deriva l'espulsione definitiva dall'ordine giudiziario, è suscettibile di produrre sui diritti fondamentali, e sull'esistenza stessa, della persona interessata, è necessario che il giudice disciplinare sia posto in condizioni di valutare la proporzionalità di tale sanzione rispetto al reato commesso, dal peculiare angolo visuale della eventuale inidoneità del magistrato a continuare a svolgere le proprie funzioni; e ciò anche in relazione alle esigenze di salvaguardia del prestigio dell'ordine giudiziario, e della conseguente necessità di mantenere la fiducia dei consociati nei suoi confronti. [S. 51/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

Alle sanzioni disciplinari non si applicano, o si applicano con un maggior grado di flessibilità alcune almeno delle garanzie che circondano la pena in senso stretto. Oltre che a logiche punitive e deterrenti comuni alle pene, le sanzioni disciplinari possono legittimamente rispondere, quanto meno nei casi concernenti pubblici funzionari cui sono affidati compiti essenziali a garanzia dello Stato di diritto, anche alla finalità di assicurare la definitiva cessazione dal servizio di persone dimostrate non idonee, o non più idonee, all'assolvimento dei propri doveri. (*Precedente: S. 197/2018 - mass. 40388*). [S. 51/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

Il requisito della proporzionalità della sanzione disciplinare rispetto alla gravità della condotta, normalmente, può essere soddisfatto soltanto da una valutazione individualizzata della gravità dell'illecito, alla quale la risposta sanzionatoria deve essere calibrata; le sanzioni fisse sono tendenzialmente in contrasto con tale principio, a meno che risultino non manifestamente sproporzionate rispetto all'intera gamma dei comportamenti riconducibili alla fattispecie astratta dell'illecito sanzionato. (*Precedenti: S. 40/2023 - mass. 45370; S. 266/2022 - mass. 45250; S. 185/2021 - mass. 44241; S. 112/2019 - mass. 42706, S. 197/2018 - mass. 40388; S. 170/2015 - mass. 38509. Per la materia penale, S. 197/2023 - mass. 45843; S. 195/2023 - mass. 45827; S. 94/2023 - mass. 45533; S. 222/2018 - mass. 40938*). [S. 51/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

La valutazione discrezionale dell'organo disciplinare nell'irrogazione della sanzione che ad esso compete non può mai essere *in toto* pretermessa, per essere surrogata da quella del giudice penale, spettando al primo apprezzare non già la (generica) gravità dell'illecito commesso, ma – più specificamente – la significatività di tale illecito rispetto al giudizio di persistente idoneità dell'interessato a svolgere le proprie funzioni o la propria professione. (*Precedente: S. 234/2015*). [S. 51/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

Benché le sanzioni disciplinari attengano in senso lato al diritto sanzionatorio-punitivo, e proprio per tale ragione attraggano su di sé alcune delle garanzie che la Costituzione e le carte internazionali dei diritti riservano alla pena, esse conservano tuttavia una propria specificità, anche dal punto di vista del loro statuto costituzionale, non essendo ad esempio soggette al principio della necessaria funzione rieducativa della pena, connotato esclusivo delle pene in

senso stretto. (*Precedenti citati: sentenza n. 281 del 2013; ordinanza n. 169 del 2013*). [S. 197/18. Pres. LATTANZI; Red. VIGANÒ]

8.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo in via parziale, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 109 del 2006 che, nel disciplinare le sanzioni disciplinari applicabili dalla Sezione disciplinare del CSM, prevede l'automatica applicazione della rimozione al magistrato condannato a pena detentiva, per delitto non colposo, non inferiore a un anno, la cui esecuzione non sia stata sospesa o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione. Tale automatismo è suscettibile di produrre, in concreto, risultati sanzionatori sproporzionati rispetto alle specifiche finalità della responsabilità disciplinare, in conseguenza dell'eterogeneità delle condotte suscettibili di essere sanzionate, definite solo dall'ammontare della pena. La disciplina, inoltre, sottrae irragionevolmente alla Sezione disciplinare ogni potere di apprezzamento sulla inidoneità del magistrato condannato a continuare a svolgere le proprie funzioni, dato che l'*an* e il *quomodo* della responsabilità disciplinare sono interamente determinati dalla decisione del giudice penale, al cui orizzonte conoscitivo e valutativo è, tuttavia, estranea la questione della proporzionalità della sanzione disciplinare. Per effetto della disciplina censurata sono svuotate di significato pratico le garanzie assicurate all'incolpato nel procedimento disciplinare, né può obiettarsi che l'esclusione dell'illecito disciplinare, per fatti di «scarsa rilevanza», assicurerebbe all'organo disciplinare un margine di discrezionalità, sia per la difficile applicazione sia perché lo stesso sarebbe irragionevolmente vincolato all'alternativa della sanzione massima della rimozione o alla rinuncia di qualsiasi sanzione. L'ablazione dichiarata determina la riespansione della disciplina generale dell'illecito disciplinare restituendo alla Sezione disciplinare la possibilità di applicare, secondo il proprio discrezionale apprezzamento, una tra le sanzioni previste dall'art. 5. Il legislatore potrà, in ogni caso, modulare diversamente la disciplina sanzionatoria dell'illecito in questione, non sussistendo allo stato le condizioni affinché sia la Corte costituzionale a individuare specifiche soluzioni sanzionatorie già esistenti, destinate a sostituirsi a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime). (*Precedenti: S. 46/2024 - mass. 46030; S. 185/2021 - mass. 44238; S. 268/2016 - mass. 39188; S. 112/2014 - mass. 37910; S. 2/1999 - mass. 24416; S. 363/1996 - mass. 23058; S. 197/1993 - mass. 19394; S. 16/1991 - mass. 16820; S. 158/1990 - mass. 15589; S. 40/1990 - mass. 15078; S. 971/1988*). [S. 51/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

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]

9. I magistrati onorari

9.1. 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]

9.1.1. 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'innegabile 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 iniziative di ulteriore riforma 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]

9.2. 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 9. 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 ragionevolezza 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 10. 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) 84; 88; 91
 ausiliario del magistrato 124; 125
 auto-applicativo, carattere della normativa
 di risulta 17
 bandiera 11; 12
 bandiera regionale 11; 12
 bilanciamento 49; 51; 52; 53; 54; 55; 63; 76; 109;
 115; 121
 c.d. legge “Delrio” 76; 85
 Calderoli, Roberto (sen.) 32
 Capo di Gabinetto 70
 certificazione verde COVID-19 47
 ciclo dei rifiuti 87
 circoscrizioni 49; 63; 75; 77; 78; 79; 80; 84
 circoscrizioni comunali 77; 78; 80
 Città metropolitana 84; 85; 86; 88; 89; 91
 comunicazioni 33; 36; 37; 38; 40; 41
 comunità 11; 78
 comunità, nazionale 12
 Consiglio metropolitano 90; 91
 Consiglio superiore della magistratura 17; 109;
 118
 Consorzi comunali 91
 consulente tecnico d’ufficio 124
 contraddittorio 100; 101; 102
 corrispondenza 33; 36; 37; 40; 41
 criminalità mafiosa 91
 cultura 12
 De Falco, Gregorio (sen.) 45
 dichiarazioni rese *extra moenia* 28; 32
 difese scritte 102
 dimissioni 58; 67
 diritto di difesa 53; 100; 121; 122
 diritto parlamentare 46
 discrezionalità 48; 49; 50; 51; 53; 60; 61; 62; 64;
 65; 76; 110; 115; 121; 122
 elettorato passivo 52; 54; 56; 58; 59; 75
 elezione diretta 67; 85; 86; 90; 91
 elezioni 9; 42; 48; 49; 55; 58; 59; 65; 70
 emendamenti 43; 46
 Esposito, Stefano (dep.) 32
 estratto conto 41
Facebook 32
 Fassina, Stefano (dep.) 45
 Fidanza, Carlo (dep.) 30
 forma di governo parlamentare 48; 62
 funzione ispettivo-politica 43
gerrymandering 77
 Giarrusso, Mario Michele (sen.) 29; 31
 Giovanardi, Carlo Amedeo (sen.) 31
 giudice naturale 58; 95; 116
 giudici onorari di pace 106; 120
 Giunta delle elezioni e delle immunità
 parlamentari 33
 GOT, giudici onorari di tribunale 106; 110
green pass 47
 gruppi parlamentari 43; 44; 45
 identità 12; 77; 79
 immunità parlamentari 23; 38
 inchieste 46
 iniziativa (potere di) 42; 43; 47; 77; 80
 insindacabilità 24; 28; 29; 32; 43; 71
 intercettazioni 33; 36; 37
 interrogazioni 43
 italiano 12; 28; 65
Italicum 18; 63; 64
 Kyenge, Cécile Kashetu (ministro) 32
 legge di bilancio 20
 legge Severino 51; 56
 leggi-provvedimento 78; 111
 libero Consorzio comunale 90
 lingua italiana 12
 lingue minoritarie 12
 liste 18; 48; 49; 51; 57; 59; 60; 61; 62; 63; 65
 Magomadas, comune di 80
 mandato elettivo 37; 44
 Marotta, comunità di 78; 80
 Mondolfo, comune di 78; 80
 Nazione 11; 42; 43
 opinioni 24; 28; 29; 32; 43; 71; 72
 parità delle parti (principio di) 101
 parità di genere 50
 parità di trattamento davanti alla
 giurisdizione
 principio di 37
 partiti 9; 43; 44; 64; 109
 patrimonio storico 12
 personalità, dello Stato 11
 petizione (diritto di) 46; 47; 79
 pluralista, democrazia 11
 premio “di governabilità” 59
 premio di maggioranza 18; 59; 60; 61; 62
 presa d’atto 58; 67
 Presidente della Repubblica 15; 16; 47; 110
 Presidenza della Repubblica 14
 principio
 autodeterminazione 77; 79; 80
 auto-responsabilità 122
 buon andamento e imparzialità della pa 52; 55;
 57; 58; 71; 85; 91; 105; 122; 123
 eguaglianza 87; 115; 119
 eguaglianza nell’accesso alle cariche
 elettive 75
 imparzialità-terzietà della giurisdizione 95; 96
 irretroattività 57
 legalità dell’azione amministrativa 91
 necessaria collegialità, dell’incarico
 peritale 124
 necessaria consultazione delle
 popolazioni locali 77; 79

Indice dei nomi e delle parole notevoli

parità delle parti	102	rinnovo	17; 18; 62; 64; 75
parità di trattamento	57	riparto (dei seggi)	18; 59; 60; 62; 65
parità di trattamento davanti alla		San Giovanni di Fassa-Sèn Jan	12
giurisdizione	23	scioglimento anticipato	48; 67
personalità del voto	64	seggi	18; 48; 49; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 70
pubblicità (delle udienze).....	32; 102; 103	sequestro	33; 37; 40
rappresentanza proporzionale.....	65	sfiducia.....	67
sussidiarietà e adeguatezza.....	88	simbolo.....	11
uguaglianza del voto	64	<i>simul stabunt, simul cadent</i>	67
uguaglianza sostanziale.....	51	Siri Armando (sen.).....	38; 39
uguale soggezione alla legge.....	42	sorteggio.....	18
proporzionale, riparto dei seggi	18; 53; 59; 61; 62; 65; 119	sottoscrizioni	48
<i>prorogatio</i>	65; 69; 70	sovranità	11; 20; 68; 72
pubblicità (delle udienze), principio	102	sovranità popolare	9; 102; 103
questione di fiducia	45; 46	Spessotto, Arianna (dep.)	45
ragionevole durata	99; 100; 101	tabulati.....	41
rappresentanza politica	9; 20; 49; 60; 62; 71	traslazione dei seggi (c.d. slittamento)	63
rappresentatività	48; 51; 60; 62	trattazione orale.....	102
regionalismo	9; 10	Tresnuraghes, comune di	80
regolamenti "minori"	21	Ufficio centrale per il referendum.....	59; 62
regolamento parlamentare	14; 22; 47	variazione circoscrizionale.....	76; 80
Renzi, Matteo (sen.)	40	vitalizi	20; 21; 22; 42; 73; 74
responsabilità civile del magistrato	112	voto.....	9; 17; 21; 42; 43; 46; 48; 53; 58; 60; 62; 63; 64; 72; 78
riallineamento stipendiale.....	110; 111	voto bloccato	46
rimedi preventivi	100	VPO, vice procuratori onorari.....	106
rimozione.....	58; 117; 118	<i>WhatsApp</i>	37; 40

