



CORTE COSTITUZIONALE

LE PRONUNCE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN SETTANTA ANNI DI ATTIVITÀ DELLA CORTE COSTITUZIONALE

diretto da
GIOVANNI AMOROSO

|

a cura di
GIOVANNI PITRUZZELLA



Lefebvre Giuffrè



CORTE COSTITUZIONALE

LE FONTI DEL DIRITTO E L'INTEGRAZIONE EUROPEA

a cura di
GIOVANNI PITRUZZELLA



Lefebvre Giuffrè

Coordinamento redazionale e realizzazione:

Igor Di Bernardini

INDICE

<i>Premessa generale</i>	XV
<i>Introduzione</i>	XIX

I. STUDIO DEL GIUDICE COSTITUZIONALE

LE FONTI DEL DIRITTO E L'INTEGRAZIONE EUROPEA

Parte Prima LE FONTI INTERNE

1. Le fonti del diritto e il loro rapporto con la forma di Stato e la forma di Governo.	3
2. Principio di legalità e riserva di legge	7
2.1. <i>Il principio di legalità</i>	7
2.2. <i>La riserva di legge</i>	8
3. Leggi provvedimento	10
4. Leggi retroattive e di interpretazione autentica	13
4.1. <i>Le leggi retroattive</i>	13
4.2. <i>Le leggi di interpretazione autentica</i>	13
4.3. <i>Alcune pronunce di accoglimento</i>	16
5. I regolamenti parlamentari	17
6. La delega legislativa	18
6.1. <i>Premessa</i>	18
6.2. <i>Il sindacato della Corte costituzionale sulle leggi di delega</i>	19
6.3. <i>Il sindacato della Corte costituzionale sui decreti legislativi</i>	21
6.4. <i>Conclusioni</i>	22
7. Il decreto legge.	25
7.1. <i>La reiterazione del decreto legge</i>	25
7.2. <i>Il vaglio sui presupposti dell'art. 77 Cost.</i>	27
7.3. <i>La legge di conversione e le disposizioni "intruse"</i>	29
8. Il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali	30
8.1. <i>L'incidentalità</i>	31
8.2. <i>Il sindacato di ragionevolezza e di proporzionalità</i>	33

Parte Seconda LE FONTI INTERNAZIONALI E DELL'UNIONE EUROPEA

9. I principi del primato e dell'effetto diretto e l'approccio "monistico" ai rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali nella giurisprudenza della Corte di giustizia	36

10.	La prima fase della giurisprudenza costituzionale sui rapporti con l'ordinamento comunitario: la teoria "dualistica" e la dottrina dei "controlimiti" . . .	38
11.	La reazione della Corte di giustizia: la sentenza <i>Simmenthal</i>	40
12.	La sistemazione dei rapporti tra ordinamenti nella sentenza <i>Granital</i> della Corte costituzionale: riconoscimento del primato e degli effetti diretti insieme al mantenimento della teoria dualistica e della dottrina dei "controlimiti" . .	41
13.	La dottrina dei "controlimiti" e la saga <i>Taricco</i>	43
14.	La logica "separazionistica" della sentenza <i>Granital</i> e l'autoesclusione della Corte costituzionale dall'interlocuzione con la Corte di giustizia, a cui fa seguito l'espansione del diritto dell'Unione materialmente costituzionale. . .	44
15.	Le prime pronunce che ammettono il controllo della Corte costituzionale sulla compatibilità comunitaria della legge, nel caso dei giudizi in via principale (sentt. n. 384 del 1994 e n. 94 del 1995) e nel caso di diritto comunitario sprovvisto di effetti diretti (sent. n. 28 del 2010)	46
16.	Le novità della sent. n. 269 del 2017 sulla "doppia pregiudiziale", in caso di contrasto con la Costituzione e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE . . .	47
17.	Gli sviluppi successivi: dalla sent. n. 10 del 2024 alla sent. n. 181 del 2024 .	48
18.	Il consolidamento del nuovo indirizzo giurisprudenziale e la cooperazione tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia	50
19.	I rapporti con il diritto internazionale e con la CEDU e il mantenimento della prospettiva dualistica (le due "sentenze gemelle" del 2017).	53

II. GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (1956-2025)

1. I limiti al legislatore

1.1.	Legge (tra cui leggi temporanee, interpretative, provvedimento)	59
	Sentenza n. 6/1956 (Pres. De Nicola; Rel. Battaglini)	80
	Sentenza n. 21/1957 (Pres. De Nicola; Rel. Ambrosini)	81
	Sentenza n. 23/1957 (Pres. De Nicola; Rel. Bracci)	86
	Sentenza n. 22/1961 (Pres. Cappi; Rel. Mortati)	87
	Sentenza n. 26/1961 (Pres. Cappi; Rel. Papaldo)	91
	Sentenza n. 26/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Sandulli)	93
	Sentenza n. 80/1969 (Pres. Sandulli; Rel. Chiarelli)	94
	Sentenza n. 127/1969 (Pres. Branca; Rel. De Marco)	97
	Sentenza n. 107/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Rocchetti)	101
	Sentenza n. 153/1976 (Pres. Rossi; Rel. Crisafulli)	105
	Sentenza n. 235/1976 (Pres. Rossi; Rel. Trimarchi)	108
	Sentenza n. 68/1978 (Pres. Amadei; Rel. Paladin)	109
	Sentenza n. 121/1980 (Pres. Amadei; Rel. Elia)	114
	Sentenza n. 43/1982 (Pres. Elia; Rel. La Pergola)	119
	Sentenza n. 237/1983 (Pres. Elia; Rel. Bucciarelli Ducci)	123
	Sentenza n. 219/1984 (Pres. Elia; Rel. Reale)	125
	Sentenza n. 292/1984 (Pres. Elia; Rel. Ferrari)	129
	Sentenza n. 371/1985 (Pres. e Rel. Paladin).	137
	Sentenza n. 79/1988 (Pres. Saja; Red. Greco).	138
	Sentenza n. 37/1989 (Pres. Saja; Red. Cheli)	139

Sentenza n. 154/1990 (Pres. Saja; Red. Baldassarre)	141
Sentenza n. 155/1990 (Pres. e Red. Saja)	146
Sentenza n. 284/1991 (Pres. Gallo; Red. Baldassarre)	149
Sentenza n. 461/1992 (Pres. Corasaniti; Red. Guizzi)	150
Sentenza n. 470/1992 (Pres. Corasaniti; Red. Cheli)	151
Sentenza n. 39/1993 (Pres. Borzellino; Red. Greco)	152
Sentenza n. 279/1994 (Pres. Casavola; Red. Ruperto)	154
Sentenza n. 287/1994 (Pres. Casavola; Red. Baldassarre)	155
Sentenza n. 359/1994 (Pres. Casavola; Red. Baldassarre)	157
Sentenza n. 94/1995 (Pres. e Red. Baldassarre)	158
Sentenza n. 260/1995 (Pres. e Red. Baldassarre)	159
Sentenza n. 357/1995 (Pres. Baldassare; Red. Vari)	160
Sentenza n. 374/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Capotosti)	160
Sentenza n. 496/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Mezzanotte)	163
Sentenza n. 525/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Santosuosso)	165
Sentenza n. 304/2002 (Pres. Ruperto; Red. Mezzanotte)	167
Sentenza n. 306/2002 (Pres. Ruperto; Red. Mezzanotte)	169
Sentenza n. 303/2003 (Pres. Chieppa; Red. Mezzanotte)	171
Sentenza n. 191/2005 (Pres. Capotosti; Red. Marini)	174
Sentenza n. 445/2005 (Pres. e Red. Marini)	175
Sentenza n. 39/2006 (Pres. Marini; Red. De Siervo)	176
Sentenza n. 119/2006 (Pres. Bile; Red. Silvestri)	177
Sentenza n. 156/2007 (Pres. Bile; Red. Napolitano)	179
Sentenza n. 188/2007 (Pres. Bile; Red. De Siervo)	184
Sentenza n. 365/2007 (Pres. Bile; Red. De Siervo)	186
Sentenza n. 137/2009 (Pres. Amirante; Red. Maddalena)	190
Sentenza n. 237/2009 (Pres. Amirante; Red. Quaranta)	191
Sentenza n. 262/2009 (Pres. Amirante; Red. Gallo)	196
Sentenza n. 209/2010 (Pres. Amirante; Red. Silvestri)	200
Sentenza n. 354/2010 (Pres. De Siervo; Red. Cassese)	203
Sentenza n. 115/2011 (Pres. De Siervo; Red. Silvestri)	204
Sentenza n. 325/2011 (Pres. Quaranta; Red. Cassese)	208
Sentenza n. 199/2012 (Pres. Quaranta; Red. Tesauro)	209
Sentenza n. 200/2012 (Pres. Quaranta; Red. Cartabia)	214
Sentenza n. 310/2012 (Pres. Quaranta; Red. Lattanzi)	218
Sentenza n. 92/2013 (Pres. Gallo; Red. Grossi)	219
Sentenza n. 103/2013 (Pres. Gallo; Red. Mattarella)	223
Sentenza n. 170/2013 (Pres. Gallo; Red. Cartabia)	225
Sentenza n. 275/2013 (Pres. Silvestri; Red. Coraggio)	229
Sentenza n. 255/2014 (Pres. Napolitano; Red. Mattarella)	232
Sentenza n. 55/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Amato)	235
Sentenza n. 81/2015 (Pres. Criscuolo; Red. de Pretis)	237
Sentenza n. 118/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Cartabia)	244
Sentenza n. 158/2015 (Pres. Criscuolo; Red. de Pretis)	248
Sentenza n. 216/2015 (Pres. Criscuolo; Red. de Pretis)	253
Sentenza n. 243/2016 (Pres. Grossi; Red. Amato)	256
Sentenza n. 73/2017 (Pres. Grossi; Red. Barbera)	260
Sentenza n. 147/2017 (Pres. Grossi; Red. Sciarra)	266
Sentenza n. 176/2017 (Pres. Grossi; Red. Morelli)	269
Sentenza n. 54/2019 (Pres. Lattanzi; Red. Amato)	271
Sentenza n. 66/2022 (Pres. Amato; Red. Antonini)	273

Sentenza n. 104/2022 (Pres. Amato; Red. Amoroso)	276
Sentenza n. 145/2022 (Pres. Amato; Red. Sciarra)	279
Sentenza n. 169/2022 (Pres. Amato; Red. Prosperetti)	285
Sentenza n. 186/2022 (Pres. Amato; Red. Modugno)	287
Sentenza n. 188/2022 (Pres. Amato; Red. Buscema)	291
Sentenza n. 25/2023 (Pres. Sciarra; Red. Zanon)	293
Sentenza n. 110/2023 (Pres. Sciarra; Red. Viganò)	298
Sentenza n. 138/2023 (Pres. Sciarra; Red. Barbera)	304
Sentenza n. 216/2023 (Pres. Barbera; Red. Prosperetti)	310
Sentenza n. 4/2024 (Pres. Barbera; Red. D'Alberti)	312
Sentenza n. 77/2024 (Pres. Barbera; red. Patroni Griffi)	317
Sentenza n. 134/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)	322
 1.2. Leggi elettorali	 324
Sentenza n. 26/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Castelli Avolio)	332
Sentenza n. 46/1969 (Pres. Sandulli; Rel. Crisafulli)	335
Sentenza n. 47/1970 (Pres. Branca; Rel. Chiarelli)	338
Sentenza n. 39/1973 (Pres. Bonifacio; Rel. De Marco)	340
Sentenza n. 129/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. Rocchetti)	343
Sentenza n. 45/1977 (Pres. Rossi; Rel. Elia)	345
Sentenza n. 129/1977 (Pres. Rossi; Rel. Elia)	347
Sentenza n. 171/1984 (Pres. e Rel. Elia)	348
Sentenza n. 42/1987 (Pres. La Pergola; Red. Ferrari)	350
Sentenza n. 43/1987 (Pres. La Pergola; Red. Ferrari)	353
Sentenza n. 235/1988 (Pres. Saja; Red. Baldassarre)	355
Sentenza n. 438/1994 (Pres. Casavola; Red. Ferri)	358
Sentenza n. 422/1995 (Pres. Baldassarre; Red. Ferri)	361
Sentenza n. 104/2006 (Pres. Marini; Red. Cassese)	366
Sentenza n. 232/2006 (Pres. Marini; Red. Vaccarella)	370
Sentenza n. 143/2010 (Pres. Amirante; Red. De Siervo)	371
Sentenza n. 236/2010 (Pres. Amirante; Red. Cassese)	377
Sentenza n. 45/2011 (Pres. De Siervo; Red. Cassese)	378
Sentenza n. 188/2011 (Pres. Maddalena; Red. Cassese)	380
Sentenza n. 277/2011 (Pres. Quaranta; Red. Grossi)	381
Sentenza n. 294/2011 (Pres. Quaranta; Red. Cassese)	384
Sentenza n. 310/2011 (Pres. Quaranta; Red. Silvestri)	386
Sentenza n. 1/2014 (Pres. Silvestri; Red. Tesauro)	388
Sentenza n. 35/2017 (Pres. Grossi; Red. Zanon)	399
Sentenza n. 61/2022 (Pres. Amato; Red. Zanon)	407
Sentenza n. 203/2023 (Pres. Barbera; Red. Antonini)	410
Sentenza n. 3/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)	413
Sentenza n. 131/2025 (Pres. Amoroso; Red. D'Alberti)	420
 1.3. Decretazione d'urgenza	 427
Sentenza n. 50/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Jaeger)	431
Sentenza n. 51/1985 (Pres. Elia; Rel. Corasaniti)	434
Sentenza n. 302/1988 (Pres. Saja; Rel. Baldassarre)	436
Sentenza n. 360/1996 (Pres. Ferri; Rel. Cheli)	437
Sentenza n. 171/2007 (Pres. Bile; Rel. Amirante)	440
Sentenza n. 128/2008 (Pres. Bile; Rel. Finocchiaro)	444
Sentenza n. 22/2012 (Pres. Quaranta; Rel. Silvestri)	446

Sentenza n. 220/2013 (Pres. Gallo; Rel. Silvestri)	451
Sentenza n. 154/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Zanon).	457
Sentenza n. 94/2016 (Pres. Grossi; Red. Cartabia)	461
Sentenza n. 247/2019 (Pres. Lattanzi; Red. Modugno)	464
Sentenza n. 245/2022 (Pres. Sciarra; Red. Antonini)	467
Sentenza n. 113/2023 (Pres. Sciarra, Red. Petitti)	471
Sentenza n. 215/2023 (Pres. Barbera; Red. D'Alberti)	476
Sentenza n. 146/2024 (Pres. Barbera; Red. Pitruzzella)	481

1.4. Delegazione legislativa 489

Sentenza n. 59/1957 (Pres. Azzariti; Rel. Jaeger)	541
Sentenza n. 67/1957 (Pres. Azzariti; Rel. Manca).	542
Sentenza n. 72/1957 (Pres. Azzariti; Rel. Cassandro)	545
Sentenza n. 78/1957 (Pres. Azzariti; Rel. Jaeger)	546
Sentenza n. 79/1957 (Pres. Azzariti; Rel. Jaeger)	547
Sentenza n. 126/1957 (Pres. Azzariti; Rel. Castelli Avolio)	548
Sentenza n. 70/1958 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)	549
Sentenza n. 71/1958 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)	551
Sentenza n. 8/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Cosatti)	552
Sentenza n. 10/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)	554
Sentenza n. 20/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Petrocelli)	555
Sentenza n. 24/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Cappi)	556
Sentenza n. 47/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Cassandro)	559
Sentenza n. 57/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Cassandro)	561
Sentenza n. 69/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Branca)	563
Sentenza n. 17/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)	563
Sentenza n. 31/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Cappi)	566
Sentenza n. 34/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Castelli Avolio)	568
Sentenza n. 35/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Gabrieli)	577
Sentenza n. 37/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Battaglini)	581
Sentenza n. 56/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Manca).	582
Sentenza n. 60/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)	586
Sentenza n. 75/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)	588
Sentenza n. 2/1961 (Pres. Cappi; Rel. Gabrieli)	589
Sentenza n. 6/1961 (Pres. Cappi; Rel. Fragali)	594
Sentenza n. 7/1961 (Pres. Cappi; Rel. Fragali)	595
Sentenza n. 12/1961 (Pres. Cappi; Rel. Jaeger)	595
Sentenza n. 24/1961 (Pres. Cappi; Rel. Mortati)	598
Sentenza n. 25/1961 (Pres. Cappi; Rel. Cassandro)	601
Sentenza n. 28/1961 (Pres. Cappi; Rel. Gabrieli)	604
Sentenza n. 32/1961 (Pres. Cappi; Rel. Jaeger)	607
Sentenza n. 33/1961 (Pres. Cappi; Rel. Cosatti)	608
Sentenza n. 75/1961 (Pres. Cappi; Rel. Fragali)	612
Sentenza n. 77/1961 (Pres. Cappi; Rel. Manca).	614
Sentenza n. 78/1961 (Pres. Cappi; Rel. Cassandro)	617
Sentenza n. 16/1962 (Pres. Cappi; Rel. Ambrosini)	617
Sentenza n. 18/1962 (Pres. Cappi; Rel. Cosatti)	619
Sentenza n. 32/1962 (Pres. Cappi; Rel. Ambrosini)	620
Sentenza n. 38/1962 (Pres. Ambrosini; Rel. Fragali)	622
Sentenza n. 39/1962 (Pres. Cappi; Rel. Gabrieli)	623
Sentenza n. 65/1962 (Pres. Ambrosini; Rel. Papaldo)	625

Sentenza n. 106/1962 (Pres. Ambrosini, Rel. Cassandro)	628
Sentenza n. 125/1962 (Pres. Ambrosini; Rel. Manca)	629
Sentenza n. 3/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)	630
Sentenza n. 4/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)	632
Sentenza n. 9/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Castelli Avolio)	634
Sentenza n. 65/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Sandulli)	636
Sentenza n. 84/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)	638
Sentenza n. 104/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	639
Sentenza n. 106/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Cassandro)	641
Sentenza n. 112/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)	644
Sentenza n. 124/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)	647
Sentenza n. 126/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	649
Sentenza n. 129/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	651
Sentenza n. 18/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Jaeger)	655
Sentenza n. 19/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Jaeger)	656
Sentenza n. 31/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	657
Sentenza n. 34/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)	659
Sentenza n. 38/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	660
Sentenza n. 41/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Sandulli)	663
Sentenza n. 59/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	664
Sentenza n. 73/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Manca)	666
Sentenza n. 78/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	668
Sentenza n. 79/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	669
Sentenza n. 97/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	670
Sentenza n. 3/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Castelli Avolio)	672
Sentenza n. 18/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Cassandro)	672
Sentenza n. 43/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	673
Sentenza n. 56/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	675
Sentenza n. 89/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Castelli Avolio)	676
Sentenza n. 100/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Benedetti)	678
Sentenza n. 2/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Benedetti)	679
Sentenza n. 8/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Fragali)	681
Sentenza n. 24/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	683
Sentenza n. 28/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Castelli Avolio)	684
Sentenza n. 31/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Jaeger)	684
Sentenza n. 45/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	686
Sentenza n. 48/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)	689
Sentenza n. 50/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Bonifacio)	690
Sentenza n. 52/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Branca)	691
Sentenza n. 84/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Fragali)	692
Sentenza n. 97/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)	693
Sentenza n. 98/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)	694
Sentenza n. 99/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)	696
Sentenza n. 6/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	696
Sentenza n. 9/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	698
Sentenza n. 21/1967 (Pres. Papaldo, Rel. Manca)	698
Sentenza n. 26/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Cassandro)	699
Sentenza n. 38/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)	701
Sentenza n. 39/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)	701
Sentenza n. 41/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	702
Sentenza n. 63/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Branca)	703

Sentenza n. 73/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)	703
Sentenza n. 99/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)	704
Sentenza n. 107/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Oggioni)	705
Sentenza n. 133/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)	707
Sentenza n. 152/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)	708
Sentenza n. 37/1968 (Pres. Sandulli; Rel. Benedetti)	709
Sentenza n. 41/1968 (Pres. Sandulli; Rel. Rocchetti)	711
Sentenza n. 42/1968 (Pres. Sandulli; Rel. Rocchetti)	712
Sentenza n. 43/1968 (Pres. Sandulli; Rel. Rocchetti)	712
Sentenza n. 119/1968 (Pres. Sandulli; Rel. Benedetti)	714
Sentenza n. 12/1969 (Pres. Sandulli; Rel. Mortati)	715
Sentenza n. 33/1969 (Pres. Sandulli; Rel. Mortati)	717
Sentenza n. 34/1969 (Pres. Sandulli; Rel. Mortati)	718
Sentenza n. 99/1969 (Pres. Branca; Rel. Benedetti)	719
Sentenza n. 133/1969 (Pres. Branca; Rel. Trimarchi)	719
Sentenza n. 153/1969 (Pres. Branca; Rel. Trimarchi)	723
Sentenza n. 161/1969 (Pres. Branca; Rel. De Marco)	724
Sentenza n. 71/1970 (Pres. Branca; Rel. Mortati)	725
Sentenza n. 125/1970 (Pres. Branca; Rel. Benedetti)	726
Sentenza n. 126/1970 (Pres. Branca; Rel. Mortati)	727
Sentenza n. 127/1970 (Pres. Branca; Rel. De Marco)	728
Sentenza n. 143/1970 (Pres. Branca; Rel. Oggioni)	729
Sentenza n. 160/1970 (Pres. Branca; Rel. De Marco)	730
Sentenza n. 162/1970 (Pres. Branca; Rel. Mortati)	731
Sentenza n. 18/1971 (Pres. Branca; Rel. Chiarelli)	733
Sentenza n. 42/1971 (Pres. Branca; Rel. Mortati)	734
Sentenza n. 101/1971 (Pres. Branca; Pres. Mortati)	735
Sentenza n. 59/1972 (Pres. Chiarelli; Rel. De Marco)	736
Sentenza n. 118/1972 (Pres. Chiarelli; Rel. Mortati)	737
Sentenza n. 185/1972 (Pres. Mortati; Rel. De Marco)	738
Sentenza n. 206/1972 (Pres. e Rel. Chiarelli)	739
Sentenza n. 52/1973 (Pres. Bonifacio; Rel. Rocchetti)	740
Sentenza n. 43/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Oggioni)	741
Sentenza n. 44/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Oggioni)	742
Sentenza n. 258/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Capalozza)	742
Sentenza n. 265/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Oggioni)	743
Sentenza n. 32/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. De Marco)	744
Sentenza n. 160/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. Oggioni)	747
Sentenza n. 161/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. Amadei)	748
Sentenza n. 19/1976 (Pres. Oggioni; Rel. Trimarchi)	749
Sentenza n. 136/1976 (Pres. Rossi; Rel. Gionfrida)	749
Sentenza n. 157/1976 (Pres. Rossi; Rel. Capalozza)	751
Sentenza n. 243/1976 (Pres. Rossi; Rel. Capalozza)	753
Sentenza n. 173/1981 (Pres. Gionfrida; Rel. Elia)	755
Sentenza n. 255/1984 (Pres. Elia; Rel. Paladin)	765
Sentenza n. 3/1987 (Pres. La Pergola; Red. Casavola)	768
Sentenza n. 176/1991 (Pres. Corasaniti; Red. Caianiello)	769
Sentenza n. 383/1994 (Pres. Casavola; Red. Cheli)	770
Sentenza n. 319/1995 (Pres. Baldassarre; Red. Chieppa)	772
Sentenza n. 234/1997 (Pres. Granata; Red. Onida)	773
Sentenza n. 292/2000 (Mirabelli; Red. Bile)	775

Sentenza n. 425/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Ruperto)	777
Sentenza n. 503/2000 (Pres. Guizzi; Red. Contri)	779
Sentenza n. 206/2001 (Pres. Ruperto; Red. Onida)	782
Sentenza n. 303/2003 (Pres. Chieppa; Red. Mezzanotte)	786
Sentenza n. 280/2004 (Pres. Zagrebelsky; Red. Capotosti)	789
Sentenza n. 281/2004 (Pres. Zagrebelsky; Red. Vaccarella)	793
Sentenza n. 50/2005 (Pres. Onida; Red. Amirante)	794
Sentenza n. 384/2005 (Pres. Capotosti; Red. Amirante)	796
Sentenza n. 170/2007 (Pres. Bile; Red. Tesauero)	802
Sentenza n. 340/2007 (Pres. Bile; Red. Amirante)	805
Sentenza n. 71/2008 (Pres. Bile; Red. Amirante)	807
Sentenza n. 112/2008 (Pres. Bile; Red. Tesauero)	809
Sentenza n. 123/2009 (Pres. Amirante; Red. Tesauero)	811
Sentenza n. 293/2010 (Pres. Amirante; Red. Tesauero)	813
Sentenza n. 61/2012 (Pres. Quaranta; Red. Tesauero)	818
Sentenza n. 75/2012 (Pres. Quaranta; Red. Tesauero)	820
Sentenza n. 80/2012 (Pres. Gallo; Red. Silvestri)	825
Sentenza n. 162/2012 (Pres. Quaranta; Red. Cartabia)	835
Sentenza n. 178/2012 (Pres. Quaranta; Red. Gallo)	838
Sentenza n. 272/2012 (Pres. Quaranta; Red. Criscuolo)	840
Sentenza n. 219/2013 (Pres. Gallo; Red. Lattanzi)	850
Sentenza n. 237/2013 (Pres. Gallo; Red. Coraggio)	856
Sentenza n. 50/2014 (Pres. Silvestri; Red. Grossi)	857
Sentenza n. 94/2014 (Pres. Silvestri; Red. Cartabia)	860
Sentenza n. 153/2014 (Pres. Silvestri; Red. Mattarella)	862
Sentenza n. 98/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Grossi)	866
Sentenza n. 250/2016 (Pres. Grossi; Red. Barbera)	870
Sentenza n. 51/2017 (Pres. Grossi; Red. Morelli)	875
Sentenza n. 104/2017 (Pres. Lattanzi; Red. Cartabia)	877
Sentenza n. 132/2018 (Pres. Lattanzi; Red. Coraggio)	881
Sentenza n. 182/2018 (Pres. Lattanzi; Red. Modugno)	883
Sentenza n. 263/2019 (Pres. Carosi; Red. Amato)	887
Sentenza n. 61/2020 (Pres. Cartabia; Red. Carosi)	890
Sentenza n. 105/2022 (Pres. Amato; Red. Amoroso)	892
Sentenza n. 175/2022 (Pres. Amato; Red. Amoroso)	897
Sentenza n. 166/2023 (Pres. Sciarra; Red. San Giorgio)	904
Sentenza n. 22/2024 (Pres. Barbera; Red. Amoroso)	907
Sentenza n. 98/2024 (Pres. Barbera; Red. San Giorgio)	913
Sentenza n. 192/2024 (Pres. Barbera; Red. Pitruzzella)	917
Sentenza n. n. 213/2025 (Pres. Amoroso; Red. San Giorgio)	920

2. Le fonti internazionali e dell'unione europea

2.1. Le convenzioni e le consuetudini internazionali. 923

Sentenza n. 49/1963 (Pres. Ambrosini, Rel. Jaeger)	925
Sentenza n. 295/1984 (Pres. Elia; Rel. La Pergola)	926
Sentenza n. 132/1985 (Pres. Elia; Rel. La Pergola)	930
Sentenza n. 299/2010 (Pres. Amirante; Red. Tesauero)	934
Sentenza n. 238/2014 (Pres. e Red. Tesauero)	935

2.2. L'Unione Europea	942
Sentenza n. 120/1969 (Pres. Branca; Rel. Rocchetti)	947
Sentenza n. 232/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. Astuti)	949
Sentenza n. 205/1976 (Pres. Rossi; Rel. Astuti)	953
Sentenza n. 163/1977 (Pres. Rossi; Rel. Astuti)	956
Sentenza n. 384/1994 (Pres. Casavola; Red. Guizzi)	963
Sentenza n. 227/2010 (Pres. Amirante; Red. Tesauero)	965
Sentenza n. 233/2010 (Pres. Amirante; Red. Saulle)	973
Sentenza n. 151/2011 (Pres. De Siervo; Red. Maddalena)	974
Sentenza n. 86/2012 (Pres. Quaranta; Red. Criscuolo)	976
Sentenza n. 191/2012 (Pres. Quaranta; Red. Morelli)	979
Sentenza n. 291/2012 (Pres. Quaranta; Red. Napolitano)	980
Sentenza n. 93/2013 (Pres. Gallo; Red. Tesauero)	983
Sentenza n. 187/2016 (Pres. Grossi; Red. Coraggio)	984
Sentenza n. 126/2022 (Pres. Amato; Red. San Giorgio)	990
Sentenza n. 15/2024 (Pres. Barbera; Red. Patroni Griffi)	993

III. INDICI

III.1. Indice delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime	999
III.2. Indice dei parametri violati	1013
III.3. Indice delle sentenze di illegittimità costituzionale	1021

PREMESSA GENERALE ¹

Quest'anno ricorrono settant'anni da quando la Corte costituzionale ha iniziato a operare.

Le date maggiormente rilevanti sono due: il 15 dicembre 1955 (giuramento dei giudici e iniziale formazione della Corte) e il 23 aprile 1956 (udienza inaugurale e prima udienza pubblica).

La prima fissa la cessazione del regime transitorio di cui al secondo comma della VII disposizione finale della Costituzione, che aveva previsto che, fino a quando non fosse entrata in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'art. 134 avrebbe avuto luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione, ossia mediante un sindacato a carattere diffuso da parte dei giudici comuni, ordinario e speciali. La cessazione di tale regime transitorio segna l'inizio del sindacato accentrato nella Corte costituzionale.

L'altra data è quella dell'udienza inaugurale, presieduta da Enrico De Nicola, eletto Presidente della Corte il 23 gennaio 1956, e tenutasi alla presenza del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi e delle più alte autorità civili e militari.

Tradizionalmente un decennale segna un momento celebrativo.

Per i cinquant'anni della Corte c'è stata una pubblicazione, edita dalla Corte stessa, in tre volumi, curata dal giudice (poi presidente) Ugo De Siervo, con l'Introduzione del presidente Annibale Marini, in tre volumi, che raccoglieva scritti di giudici e presidenti avvicendatisi nella carica.

Per i sessant'anni della Corte fu organizzato un Convegno (19-20 maggio 2016) con varie relazioni a partire da quella del presidente Paolo Grossi (*L'invenzione dell'ordine costituzionale: a proposito del ruolo della Corte*), contenute in un volume edito da Giuffrè.

Per i settant'anni si è fatta una scelta diversa: quella di operare una ricognizione di come è cambiato l'ordinamento giuridico per effetto di pronunce di illegittimità costituzionale della Corte.

Tutte le pronunce sono importanti, ma quelle dichiarative di illegittimità costituzionale hanno un effetto "testuale" nella misura in cui cancellano disposizioni, o le modificano, o le sostituiscono, o finanche le creano.

Le sentenze che nel dispositivo contengono almeno un capo dichiarativo di illegittimità costituzionale sono oltre quattromila (4124 su un totale di 20.139 pronunce in giudizi sulle leggi).

La distribuzione negli anni di queste sentenze risulta dalla scheda riassuntiva dei dati statistici e dal relativo grafico.

Appare significativo l'andamento del dato percentuale delle sentenze di

(1) Questa *Premessa generale* riproduce, in massima parte, il primo paragrafo dell'Introduzione del Volume *"Corte costituzionale - Settant'anni di giurisprudenza (1956-2025)"*, Treccani, che contiene i saggi dei giudici.

illegittimità costituzionale rapportate al totale delle pronunce aventi a oggetto atti normativi (con esclusione quindi di quelle relative a conflitti tra poteri dello Stato, conflitti di attribuzione tra enti, ammissibilità di referendum). La percentuale è mediamente crescente negli anni e mostra il sempre maggiore impatto delle pronunce di illegittimità costituzionale sull'ordinamento giuridico.

Per dar conto di queste pronunce si è scelta una duplice pubblicazione: una solo digitale, edita da Giuffrè Lefebvre; l'altra solo cartacea, edita da Treccani.

Quanto alla prima pubblicazione, le sentenze sono state raccolte in quindici volumi, alcuni in più tomi, e ripartite per materia; ogni volume è curato da un giudice che è anche autore di un saggio introduttivo relativo all'andamento della giurisprudenza in quella materia.

Le pronunce sono riportate limitatamente alla parte motivazionale relativa alla dichiarazione di illegittimità costituzionale. Vi è stata quindi un'opera redazionale sulle sentenze per selezionare il testo rilevante e per la loro classificazione nei distinti volumi e anche all'interno degli stessi secondo un indice sistematico. Ciò ha richiesto un'attività collettanea di notevole impegno, frutto del lavoro congiunto e coordinato dei giudici stessi, dei loro assistenti di studio, dei consiglieri dei Servizi della Corte (il Massimario, il Servizio Studi, il Ruolo) con l'apporto anche del personale della Corte a partire dalle Segreterie dei giudici.

Ogni volume si apre con un saggio del giudice quale introduzione alla raccolta delle sentenze, le quali – come già segnalato – sono riportate limitatamente al *Considerato in diritto* e solo nella parte in cui è rinvenibile la motivazione di merito del capo di dispositivo di illegittimità costituzionale. Non di rado le stesse sono corredate da un'iniziale nota redazionale al fine di operare, ove necessario, un raccordo con altre pronunce significative, a partire da quelle con dispositivo di non fondatezza o di inammissibilità, non riportate nei Volumi.

Le sentenze sono organizzate e ripartite in modo sistematico secondo un indice generale ad albero e non già in mera sequenza cronologica. Ogni volume è poi corredato di tre indici: numerico delle pronunce; per disposizione incisa dalla pronuncia di illegittimità costituzionale; per parametro violato.

Lo sviluppo di ogni singolo volume, talora in più tomi, dipende dal numero di sentenze che contiene: si va da un minimo di 77 ad un massimo di 731 pronunce.

La pubblicazione dei quindici volumi in formato digitale costituisce una biblioteca virtuale *open source* collocata in un'apposita sezione nel sito web della Corte e consultabile liberamente accedendo al sito stesso.

La seconda pubblicazione, quella cartacea, è costituita dal volume *Corte costituzionale – Settant'anni di giurisprudenza (1956-2025)*, edito da Treccani, che raccoglie i quindici saggi dei giudici.

La griglia tematica dei volumi copre tutte le materie in cui la Corte nei

settant'anni di attività ha pronunciato dichiarazioni di illegittimità costituzionale.

Questi i titoli dei volumi curati dai giudici della Corte:

Le fonti del diritto e l'integrazione europea, a cura di Giovanni Pitruzzella;

I diritti di libertà e i doveri di solidarietà, a cura di Maria Rosaria San Giorgio;

Persona e relazioni familiari, a cura di Emanuela Navarretta;

La salute, a cura di Massimo Luciani;

Il lavoro, la previdenza e le prestazioni sociali, a cura di Giovanni Amoroso;

Diritto privato patrimoniale, delle imprese e dei mercati, a cura di Antonella Sciarrone Alibrandi;

La finanza pubblica, a cura di Angelo Buscema;

La pubblica amministrazione: accesso e organizzazione, a cura di Filippo Patroni Griffi;

La tutela dell'ambiente, a cura di Marco D'Alberti;

Il paesaggio, il governo del territorio e i beni culturali, a cura di Maria Alessandra Sandulli;

La giurisprudenza costituzionale sulle regioni, a cura di Francesco Saverio Marini;

Il contenzioso degli enti locali, a cura di Roberto Nicola Cassinelli;

Diritto penale e principi costituzionali, a cura di Francesco Viganò;

Il diritto tributario, a cura di Luca Antonini;

Le garanzie giurisdizionali, a cura di Stefano Petitti.

Nel frontespizio di ciascun volume si dà conto dell'apporto di tutti quanti hanno contribuito alla sua realizzazione.

Quanto all'opera complessiva, una preziosa attività di raccordo hanno svolto i miei assistenti Valerio Napoleoni, Milena d'Oriano, Teresa Grieco e Rosaria Giordano; quest'ultima, in particolare, è stata anche costante punto di riferimento con gli Editori nonché, insieme a Massimiliano Boni, direttore dell'Ufficio del Massimario, e a Riccardo Nevola, direttore del Servizio Studi, con tutti i soggetti coinvolti nel progetto. Essi si sono giovati della collaborazione della mia Segreteria coordinata da Paola Meloni.

L'apposita sezione del sito web della Corte, dove è collocata la biblioteca virtuale dei quindici volumi in formato digitale, è stata creata dall'Ufficio Stampa della Corte, diretto da Bernardino Martirano, responsabile della comunicazione.

L'iniziativa complessiva – costituita dai quindici volumi in formato digitale e dal volume cartaceo – è stata resa possibile solo grazie allo sforzo corale di tutti quanti vi hanno collaborato a vario titolo, ai quali va il doveroso riconoscimento e ringraziamento.

GIOVANNI AMOROSO

INTRODUZIONE

Il presente Volume, dedicato al tema delle fonti del diritto, apre la collana predisposta dalla Corte costituzionale per celebrare i suoi primi 70 anni di funzionamento. Così come gli altri 14 volumi di questa collana, anche questo Volume ripercorre i sentieri che la giurisprudenza costituzionale ha tracciato, nell'ambito del sistema delle fonti, nel corso di questi decenni.

Il Volume si apre con uno studio tematico del giudice curatore, prof. Giovanni Pitruzzella, che compendia ed elabora i risultati raggiunti dalla giurisprudenza costituzionale in questo fondamentale settore dell'ordinamento. Il Volume contiene, poi, una raccolta, suddivisa in varie parti, delle pronunce di illegittimità costituzionale che hanno interessato il sistema delle fonti del diritto.

Ogni parte del lavoro ha inizio con un sommario che descrive gli argomenti di cui ogni sentenza si è occupata. Nel sommario sono, altresì, presenti le indicazioni relative alle norme censurate e ai parametri costituzionali su cui si è fondata la censura operata dalla Corte.

All'interno delle varie partizioni, le sentenze sono ordinate cronologicamente, con l'indicazione a fianco del Presidente *pro-tempore* e del giudice relatore o redattore. Per ognuna di esse, vengono riportati il *Considerato in diritto* e il dispositivo, con esclusione dei profili attinenti alle questioni procedurali e alle censure che la Corte, ritenendole infondate, non ha accolto.

Alcune sentenze includono, inoltre, delle note che servono, là dove è stato ritenuto necessario, a riassumere dei punti della pronuncia considerati utili, ancorché formalmente omessi, ai fini della comprensione della portata della censura di incostituzionalità ovvero a riconnettere la sentenza con altre pronunce, ad esempio di non fondatezza, che hanno però aperto la strada alla sentenza che ha formulato la censura di illegittimità costituzionale.

La prima parte (la seconda per quantità di sentenze riportate) del volume concerne i limiti che la Costituzione pone alle leggi, sia statali sia regionali, tra cui le leggi retroattive, le leggi di interpretazione autentica e le leggi-provvedimento.

La seconda parte verte sulle leggi elettorali.

La terza parte riguarda la decretazione d'urgenza.

La quarta parte (la prima dal punto di vista quantitativo) ricomprende le pronunce in tema di delegazione legislativa.

L'ultima sezione, infine, riporta le sentenze della Corte a proposito delle fonti internazionali e dell'Unione Europea.

Al termine, sono presenti degli indici per agevolare la ricerca: 1) il primo indice elenca le disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime; 2) il secondo indice menziona i parametri costituzionali violati, con l'indicazione delle sentenze di riferimento; 3) il terzo e ultimo indice ordina cronologicamente il complesso delle sentenze riportate nell'opera.

Il presente Volume, intitolato “Le fonti del diritto e l’integrazione europea”, consente di rievocare snodi e passaggi fondamentali delle vicende che il Paese ha attraversato negli ultimi decenni e comprende sentenze che, senza dubbio, hanno segnato la storia istituzionale e costituzionale italiana.

I.
STUDIO DEL GIUDICE COSTITUZIONALE

LE FONTI DEL DIRITTO E L'INTEGRAZIONE EUROPEA

SOMMARIO: PARTE PRIMA. LE FONTI INTERNE: 1. Le fonti del diritto e il loro rapporto con la forma di Stato e la forma di Governo. – 2. Principio di legalità e riserva di legge. – 2.1. Il principio di legalità. – 2.2. La riserva di legge. – 3. Leggi provvedimento. – 4. Leggi retroattive e di interpretazione autentica. – 4.1. le leggi retroattive. – 4.2. le leggi di interpretazione autentica. – 4.3. Alcune pronunce di accoglimento. – 5. I regolamenti parlamentari. – 6. La delega legislativa. – 6.1. Premessa. – 6.2. Il sindacato della Corte costituzionale sulle leggi di delega. – 6.3. Il sindacato della Corte costituzionale sui decreti legislativi. – 6.4. Conclusioni. – 7. Il decreto legge. – 7.1. La reiterazione del decreto legge. – 7.2. Il vaglio sui presupposti dell'art. 77 Cost. – 7.3. La legge di conversione e le disposizioni “intruse”. – 8. Il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali. – 8.1. l'incidentalità. – 8.2. Il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali. – PARTE SECONDA. LE FONTI INTERNAZIONALI E DELL'UNIONE EUROPEA: 9. I principi del primato e dell'effetto diretto e l'approccio “monistico” ai rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali nella giurisprudenza della Corte di giustizia. – 10. La prima fase della giurisprudenza costituzionale sui rapporti con l'ordinamento comunitario: la teoria “dualistica” e la dottrina dei “controlimiti”. – 11. La reazione della Corte di giustizia: la sentenza *Simmmenthal*. – 12. La sistemazione dei rapporti tra ordinamenti nella sentenza *Granital* della Corte costituzionale: riconoscimento del primato e degli effetti diretti insieme al mantenimento della teoria dualistica e della dottrina dei “controlimiti”. – 13. La dottrina dei “controlimiti” e la saga *Taricco*. – 14. La logica “separazionistica” della sentenza *Granital* e l'autoesclusione della Corte costituzionale dall'interlocuzione con la Corte di giustizia, a cui fa seguito l'espansione del diritto dell'Unione materialmente costituzionale. – 15. Le prime pronunce che ammettono il controllo della Corte costituzionale sulla compatibilità comunitaria della legge, nel caso dei giudizi in via principale (sentt. n. 384 del 1994 e n. 94 del 1995) e nel caso di diritto comunitario sprovisto di effetti diretti (sent. n. 28 del 2010). – 16. Le novità della sent. n. 269 del 2017 sulla “doppia pregiudiziale”, in caso di contrasto con la Costituzione e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE. – 17. Gli sviluppi successivi: dalla sent. n. 10 del 2024 alla sent. n. 181 del 2024. – 18. Il consolidamento del nuovo indirizzo giurisprudenziale e la cooperazione tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia. – 19. I rapporti con il diritto internazionale e con la CEDU e il mantenimento della prospettiva dualistica (le due “sentt. gemelle” del 2017).

PARTE PRIMA

LE FONTI INTERNE

1. Le fonti del diritto e il loro rapporto con la forma di Stato e la forma di Governo

Le fonti del diritto si trovano al crocevia tra il potere politico e la tecnica giuridica. Da un lato, i modi in cui il diritto è prodotto e le caratteristiche contenutistiche dello stesso sono intimamente legati – come lucidamente evidenziava Alessandro Pizzorusso e poi tanti altri dopo di lui ¹ – alla struttura e

(1) A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di stato e di governo*, Quad. cost., 1986, pp. 217 e ss.; questa prospettiva è sviluppata in G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova 1989, pp. 5 e ss. Ma già prima sul nesso tra sistema delle fonti e l'organizzazione

alle dinamiche della forma di Stato e della forma di Governo. Dall'altro lato, la ricostruzione delle fonti in sistema e l'individuazione dei criteri di soluzione delle antinomie sono un'operazione essenzialmente culturale, effettuata dalla dottrina e, in collegamento con essa, dalla giurisprudenza, in particolare da quella della Corte costituzionale.

Il testo costituzionale prevede alcune fonti del diritto e ne definisce la disciplina essenziale, ma le sue disposizioni, isolatamente considerate, sarebbero insufficienti a definire il loro complessivo regime giuridico e il rapporto tra le stesse. Le fonti si sono moltiplicate in tipi diversi, che affiancano la legge del Parlamento, come il decreto-legge e il decreto legislativo, collegati rispettivamente alla legge di conversione e alla legge delega, e poi ancora le leggi rinforzate, le leggi di revisione costituzionale, le leggi provvedimento, i regolamenti parlamentari, le leggi e i regolamenti regionali, gli statuti delle regioni.

Inoltre, alcune fonti, assai rilevanti nella pratica, sono solamente menzionate dalle disposizioni costituzionali, come i regolamenti dell'esecutivo, o addirittura sfuggono a qualsiasi previsione costituzionale, come gli atti normativi delle autorità amministrative indipendenti. L'integrazione europea, poi, è stata il più potente fattore di trasformazione costituzionale, che certamente non poteva essere previsto e disciplinato dal testo costituzionale, ma che ha cambiato profondamente l'assetto del sistema delle fonti rispetto al modello che poteva ricavarsi dalla lettura di tale documento.

La dottrina e la giurisprudenza (costituzionale e delle supreme corti), in virtuosa sinergia, hanno operato la ricostruzione delle fonti del diritto in un sistema coerente, integrando la scarsa disciplina testuale della Costituzione. Si tratta di un'operazione che risale nel tempo e costantemente si arricchisce. Qui è sufficiente citare come esempio la teoria delle fonti di Vezio Crisafulli, con cui il criterio gerarchico è stato affiancato da quello della competenza, che è stato ripreso dalla giurisprudenza costituzionale, per esempio in materia di regolamenti parlamentari ².

Attraverso la costruzione del sistema delle fonti si stabiliscono, sulla base del testo costituzionale, i confini che i singoli processi politico-istituzionali di produzione giuridica non possono oltrepassare senza violare la Costituzione e, in sostanza, gli equilibri su cui riposano la forma di Stato e la forma di Governo. Le sentenze di accoglimento, contrastando le violazioni dell'assetto costituzionale delle fonti, salvaguardano tali equilibri.

Invero, non c'è riflessione sulle fonti del diritto che non denunci una fenomenologia giuridica caratterizzata da un materiale normativo divenuto sempre più frammentato, caotico, sovrabbondante, causa di incertezza e di

complessiva del potere statale si veda E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, pp. e ss. e C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, pp. 36 e ss.

(2) V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, 2° vol., Padova, 1984, pp. 200 e ss.

imprevedibilità presso gli operatori pratici del diritto (giudici, avvocati, amministratori, imprese) ³. Una eco di simili ricorrenti critiche si ha pure in quella giurisprudenza costituzionale, che ha individuato nella legge «irrimediabilmente oscura» o dal significato «radicalmente inintelligibile» (e pertanto foriera «di intollerabile incertezza» nella sua applicazione concreta) un motivo di incostituzionalità, in linea, peraltro, con altre giurisdizioni costituzionali affini a quella italiana per tradizioni e premesse culturali, come quella francese, secondo cui «l'accessibilità e l'intelligibilità della legge rappresentano principi di rango costituzionale, che impongono al legislatore di adottare disposizioni sufficientemente precise al fine di proteggere gli individui dal rischio di applicazioni arbitrarie delle leggi, evitando di addossare alle autorità amministrative e giurisdizionali il compito di stabilire regole che spettano invece al legislatore» (sent. n. 110 del 2023); o, ancora, in quella giurisprudenza costituzionale che ha insistito sul valore costituzionale della certezza del diritto, ha tutelato l'affidamento del cittadino (come vedremo, in particolare, trattando delle leggi retroattive), ha rinvenuto nella complessità crescente del diritto e nella difficoltà della sua interpretazione una delle cause della “fatica dell'amministrare”, che spinge a rivedere la disciplina della responsabilità amministrativa (sent. n. 132 del 2024).

La giurisprudenza costituzionale ha contrastato le richiamate patologie, ma realisticamente si deve constatare che esse affondano le loro radici nella sfera politica e che quindi il loro effettivo superamento richiede processi che non possono che essere politici.

Vi è, però, un altro aspetto, non meno importante dei precedenti, della giurisprudenza costituzionale in materia. Il sistema delle fonti da essa ricostruito orienta l'operatore pratico nella “selezione del materiale normativo” e fornisce alcuni criteri per risolvere le antinomie tra le norme, operazioni che precedono logicamente l'“interpretazione in senso stretto”, avente a oggetto le disposizioni così selezionate, e che hanno l'obiettivo finale di assicurare la coerenza, la prevedibilità e la certezza del diritto. Cioè, di garantire quei caratteri che qualsiasi manuale universitario di diritto ricollega all'esistenza stessa di un ordinamento giuridico e che, a ben vedere, sono attributi indefettibili dello “Stato di diritto” ⁴.

Il diritto, prodotto attraverso le diverse procedure politico-istituzionali previste dalle “norme sulla normazione”, costituisce un materiale vastissimo, ricco di contraddizioni e non sempre dotato di una disposizione espressa per risolvere il caso concreto. Solamente attraverso l'opera di ricostruzione a sistema delle fonti del diritto si individuano quei criteri che in sede applicativa

(³) Di recente si veda l'approfondita trattazione *Fenomenologia della produzione normativa tra Italia e Unione Europea. Studi sulle fonti del diritto*, a cura di F. Fabrizzi e G. Piccirilli, Torino, 2025.

(⁴) R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, 2023⁴, pp. 4 e ss.

dovrebbero permettere di assicurare un certo grado di coerenza, completezza e prevedibilità, trasformando un insieme caotico di disposizioni in un ordinamento giuridico.

Come nell'ecosistema di Internet l'utente non saprebbe navigare nell'immenso oceano dell'informazione senza l'uso del motore di ricerca, che lo mette in grado di selezionare solamente quella che effettivamente gli serve, così, di fronte alla marea di norme che contraddistingue la società contemporanea, il sistema delle fonti, messo a punto dalla dottrina e dalla giurisprudenza (costituzionale e comune), dovrebbe fornire all'interprete i criteri per selezionare il materiale normativo che gli serve per decidere il caso.

Sotto quest'ultimo profilo, assume particolare interesse la giurisprudenza che ha definito le relazioni tra il diritto dell'Unione Europea e il diritto interno e ha, conseguentemente, fissato i criteri per risolvere le antinomie tra le norme provenienti dai due sistemi. Come sostenuto da un acuto studioso, per effetto dell'adesione dell'Italia alla Comunità e poi all'Unione Europea, si sarebbe verificato un cambiamento della forma di Stato, che ha assunto i caratteri di "Stato membro". Pertanto, l'integrazione europea non è semplicemente la costruzione di un ordinamento sovranazionale, ma è anche un processo di trasformazione dello Stato nel continente europeo, che ha un impatto immediato sul sistema delle fonti, determinando una forte interdipendenza tra il sistema giuridico nazionale e quello europeo e cambiando in radice l'esperienza normativa degli Stati europei sottoponendola a una trama ultra-statuale di impegni e di regole⁵. La giurisprudenza costituzionale, in un dialogo divenuto negli ultimi tempi sempre più intenso con la Corte di giustizia dell'Unione Europea, ha progressivamente definito i criteri che dovrebbero governare tali interdipendenze.

Nelle pagine che seguono, ci soffermeremo su alcuni passaggi significativi della giurisprudenza costituzionale in materia di fonti del diritto, senza che sia possibile, stante l'economia del presente scritto, darne un quadro completo; particolare attenzione, poi, sarà data alla ricostruzione del lungo "cammino comunitario" della Corte costituzionale e dei suoi punti di approdo più recenti. Emblematica, della stretta relazione che esiste tra la ricostruzione dei processi produttivi del diritto e l'assetto complessivo della forma di Stato e della forma di Governo e di come la ricostruzione sul sistema delle fonti abbia un impatto diretto sull'effettività dei diritti fondamentali e della libertà costituzionali, è la giurisprudenza costituzionale su principio di legalità e riserva di legge, sulle leggi provvedimento e su quelle retroattive e di interpretazione autentica.

Un cenno, poi, alla giurisprudenza costituzionale sui regolamenti parlamentari sarà utile per mostrare come la Corte si sia concretamente adoperata per

(⁵) A. ARCURI, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione Europea*, Bologna, 2024, pp. 14 e ss.

individuare criteri di soluzione delle antinomie (nello specifico, quello di competenza), recependo le ricordate indicazioni dottrinarie.

2. Principio di legalità e riserva di legge

2.1. *Il principio di legalità*

Il principio di legalità, che affonda le sue radici nello Stato di diritto e oggi assume a suo tratto fondamentale, prescrive, a tutela dei cittadini dall'arbitrio, che l'esercizio di qualsiasi potere pubblico si fondi su una previa norma legislativa attributiva della competenza.

Tale principio non è enunciato espressamente nella Costituzione, nonostante di esso si trovi traccia negli artt. 23, 25, 101 e 113. È altresì noto, poi, che il principio di legalità può essere declinato sia in termini formali, quale necessità che l'esercizio del potere si basi su una previa norma attributiva del potere, sia in più pregnanti termini sostanziali, alla cui stregua l'esercizio del potere pubblico deve essere guidato, limitato e diretto da specifiche norme di legge, che restringano la discrezionalità dell'autorità.

Il principio di legalità sottende la prima sentenza della Corte, la n. 1 del 1956, secondo cui la stessa funzione legislativa è a esso sottoposta, perché non è libera, ma attribuita e regolata dalla legge fondamentale. La sentenza in parola, in particolare, dichiarò l'illegittimità costituzionale di una serie di disposizioni del testo unico di leggi di pubblica sicurezza del 1931, affermando che la legalità costituzionale si impone a tutte le leggi, siano esse antecedenti o posteriori alla Costituzione.

La Corte non condivise l'assunto secondo cui «il nuovo istituto della “illegittimità costituzionale” si riferisca solo alle leggi posteriori alla Costituzione e non anche a quelle anteriori [...] sia perché, dal lato testuale, tanto l'art. 134 della Costituzione quanto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione, sia perché, dal lato logico, è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali. Tanto nell'uno quanto nell'altro caso la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema di Costituzione rigida, deve prevalere sulla legge ordinaria».

Il principio di legalità nella sua declinazione sostanziale tornerà (questa volta con riferimento all'attività amministrativa) nella sent. n. 115 del 2011, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 del TUEL (*Testo Unico degli Enti Locali*), che attribuiva al sindaco, quale ufficiale di

governo, la facoltà di adottare ordinanze amministrative (non contingibili e urgenti) volte a tutelare esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana.

Siffatta disposizione è stata ritenuta illegittima perché consentiva all'autorità amministrativa di esercitare un potere discrezionale senza alcun limite, se non quello finalistico «di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

La Corte ha infatti ricordato di avere affermato, in più occasioni, «l'impre-scindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente "l'assoluta indeterminatezza" del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una "totale libertà" al soggetto od organo investito della funzione (sent. n. 307 del 2003; in senso conforme, *ex plurimis*, sentt. n. 32 del 2009 e n. 150 del 1982). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa».

La necessità che il principio di legalità sia declinato in senso sostanziale è stata di recente riaffermata nella già citata sent. n. 110 del 2023, ove tra le ragioni poste a sostegno della ravvisata illegittimità costituzionale di una disposizione recante una norma «completamente oscura vi è l'esigenza di vincolare in modo «non solo apparente» il potere amministrativo: in caso di indeterminatezza dei presupposti applicativi di una disposizione, «non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione», manca qualsiasi «affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati»; essa, inoltre, «rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa».

La violazione del principio in parola è poi alla base della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione regionale campana che prevedeva un potere di delegificazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, ricalcato sul modello statale di cui all'art. 17 della l. n. 400 del 1988, ma in assenza di sufficienti criteri regolatori della materia che sarebbe stata poi disciplinata dal regolamento (sent. n. 138 del 2023).

2.2. La riserva di legge

Una specificazione del principio di legalità è quello della riserva di legge,

che è lo strumento con cui la Costituzione regola il concorso delle fonti in una determinata materia, richiedendo, volta per volta, una integrale copertura legislativa (riserva assoluta, come nel caso dei diritti di libertà) ovvero ammettendo uno spazio d'intervento a opera di fonti subordinate (riserva relativa) o anche del diritto dell'Unione (sent. n. 383 del 1998).

Ricorrente nella giurisprudenza costituzionale è l'affermazione dell'esistenza, in forza dell'art. 25, 2° co. Cost., di una riserva di legge statale in relazione alle fattispecie incriminatrici penali: più volte sono state dichiarate illegittime disposizioni regionali introduttive di reati (sentt. n. 6 del 1956 e n. 21 del 1957) o anche disposizioni statali che rimettevano a norme emanate da autorità amministrative locali la scelta sulle sanzioni penali da comminare ai trasgressori (sent. n. 26 del 1966).

Ciò «principalmente in virtù di un principio generale che trova fondamento soprattutto nella particolare natura delle restrizioni della sfera giuridica che si infliggono mediante la pena. La quale incide sugli attributi e beni fondamentali della persona umana, in primo luogo sulla libertà personale; onde la necessità che tali restrizioni siano da stabilirsi in base a una generale e comune valutazione degli interessi della vita sociale, quale può essere compiuta soltanto dalla legge dello Stato. Il principio discende inoltre da altri criteri informativi della Costituzione, quali sono consacrati nelle norme generali, e nell'art. 3, che garantisce l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, e nell'art. 5, che consacra l'unità politica dello Stato proclamando che la Repubblica è "una ed indivisibile"» (sent. n. 21 del 1957).

Identica riserva di legge statale è stata poi affermata in relazione all'art. 108 Cost., con conseguente illegittimità costituzionale di leggi regionali incidenti sull'ordinamento giudiziario (sent. n. 43 del 1982).

La distinzione tra riserva di legge assoluta e relativa è invece alla base della sent. n. 26 del 1961, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del TULPS (*Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*) nella parte in cui attribuiva ai prefetti, in caso di urgenza o grave necessità, il potere di emettere i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, «senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico».

Secondo la sentenza da ultimo citata, siffatte ordinanze non possono disciplinare materie che la Costituzione affida esclusivamente alla legge (per esempio ai sensi dell'art. 13, 3° co.), ma solo intervenire in «quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva adoperando la formula "in base alla legge" o altra di eguale significato»; ciò perché la giurisprudenza costituzionale, «formatasi principalmente nei riguardi dell'art. 23 della Carta costituzionale, ha ritenuto ammissibile che la legge ordinaria attribuisca all'Autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito. E, pertanto, nulla vieta che, nelle materie ora indicate, una disposizione di legge ordinaria conferisca al Prefetto il potere di emettere ordinanze di

necessità ed urgenza, ma occorre che risultino adeguati limiti all'esercizio di tale potere».

Quanto alla riserva relativa, la Corte, con la sent. n. 25 del 2023, ribadirà che «un contenuto normativo essenziale della disciplina» non può essere delegato dal legislatore a fonti sub-legislative e nella già citata pronuncia n. 110 del 2023 tornerà a precisare che il carattere relativo della riserva «non relega [...] la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad un prescrizione normativa “in bianco”, genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini».

3. Leggi provvedimento

È costante nella giurisprudenza costituzionale, sin dal suo inizio, l'affermazione che, poiché la Costituzione non fissa una riserva di amministrazione, al legislatore non è precluso il potere di emanare leggi aventi natura particolare e concreta (sentt. n. 20 del 1956, n. 59 e n. 60 del 1957, n. 61 del 1958, n. 108 del 1971, n. 83 del 1982, n. 190 del 1986, n. 331 e n. 513 del 1988, n. 248 e n. 347 del 1995), ossia norme singolari – «del caso singolo o a fattispecie esclusiva – e dal carattere, propriamente, personale, che rinuncia[no] alla [loro] naturale attitudine alla generalità» (sent. n. 186 del 2022).

Sono state così definite leggi-provvedimento «quelle che “contengono disposizioni dirette a destinatari determinati” (sentt. n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero “incidono su un numero determinato e limitato di destinatari” (sent. n. 94 del 2009), che hanno “contenuto particolare e concreto” (sentt. n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), “anche in quanto ispirate da particolari esigenze” (sentt. n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa “della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa” (sentt. n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008)» (sent. n. 275 del 2013).

È però preclusa al legislatore regionale l'adozione di leggi-provvedimento, laddove la riserva di amministrazione sia posta da una legge statale dettata nell'esercizio di una competenza esclusiva o concorrente.

Così, con le sentt. n. 310 del 2012, n. 90 e 193 del 2013, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni di legge regionale con cui erano stati adottati i calendari venatori, dal momento che lo Stato, con l'art. 18, 4° co., della l. n. 157 del 1992 – ossia con una disposizione finalizzata alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – ne ha previsto la sua adozione in sede procedimentale, «con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento

(sent. n. 20 del 2012; in seguito, sentt. n. 105 del 2012 e n. 116 del 2012)» (sent. n. 310 del 2012).

Al di là di tale specifica ipotesi, le leggi-provvedimento, pur essendo ammesse, sono state sottoposte, in ragione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (sent n. 85 del 2013; in senso conforme sentt. n. 20 del 2012 e n. 2 del 1997), a un «rigoroso scrutinio» di legittimità costituzionale (tra le tante, sentt. n. 20 del 2012, n. 202 del 1997, n. 143 del 1989), tanto più intenso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto legislativo (sentt. n. 235 del 2013, n. 153 del 1997, n. 137 del 2009 e n. 267 del 2007).

La prima pronuncia di incostituzionalità *in subiecta materia* è la n. 80 del 1969, con cui la Corte ha individuato un primo limite a questo tipo di legislazione, ossia il divieto di discriminazione: «il principio di eguaglianza [...] richiede che la legge singolare corrisponda a una obiettiva diversità della situazione considerata, rispetto a situazioni omogenee, la quale giustifichi razionalmente la disciplina differenziata per questa adottata. Occorre perciò che la *ratio* della legge si esaurisca nella fattispecie da essa disciplinata, e non si estenda a situazioni, concrete o ipotizzabili, le quali, pur presentando elementi comuni con essa, se ne diversifichino in modo da non rendere giustificabile l'applicazione ad esse della normativa disposta per il caso singolo. Ove queste condizioni non esistano, vale a dire ove la *ratio* della legge sia tale da coprire situazioni omogenee rispetto a quella singolarmente considerata, si avrà violazione del principio di eguaglianza, perché si determineranno ingiustificate condizioni di vantaggio o di svantaggio per i soggetti della situazione e del rapporto regolato dalla legge, in relazione ai soggetti della serie delle situazioni o dei rapporti che ne sono stati esclusi».

Il necessario rispetto del principio di eguaglianza è a fondamento anche della sentenza di illegittimità costituzionale n. 137 del 2009, con cui la Corte ha travolto una disposizione di legge regionale che ammetteva a contribuzione solo alcune imprese dello specifico settore preso in considerazione, senza che ne emergesse, dal testo di legge o dai lavori preparatori, la ragione: «qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione. In questa prospettiva, la norma-provvedimento impugnata deve ritenersi in contrasto con l'art. 3 Cost., non avendo rispettato il principio di eguaglianza nel suo significato di parità di trattamento».

La sent. n. 354 del 2010 ha invece travolto una disposizione statale che faceva salvi gli effetti di una disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima, evidenziando che si trattava di «legge provvedimento che incide sugli effetti di un giudicato» e «interferisce con l'esercizio della funzione giurisdizionale, determinando una violazione anche degli artt. 24 e 113 Cost. (fra le molte, sentt. n. 24 del 2009 e n. 267 del 2007)».

Altrove la illegittimità costituzionale è stata ravvisata in ipotesi di violazione

dei principi di «ragionevolezza e non arbitrarietà (sentt. n. 85 del 2013, n. 143 del 1989, n. 346 del 1991 e n. 429 del 1995)» (sent. n. 275 del 2013), ribadendosi che, nel caso delle leggi-provvedimento, «devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentt. n. 85 del 2013, n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995), criteri e modalità che è sufficiente siano comunque desumibili dalla norma stessa in base agli ordinari strumenti ermeneutici (sentt. n. 85 del 2013 e n. 270 del 2010)», ovvero che emergano dagli atti parlamentari.

Analoghe considerazioni si rinvencono nella sent. n. 186 del 2022, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale che attribuiva un particolare beneficio economico al Teatro Eliseo. Nel controllo di ragionevolezza ivi svolto la Corte ha ritenuto che la norma censurata, pur avendo una finalità legittima (quella di sostenere economicamente l'attività teatrale), non superasse il test di congruità e proporzionalità: «[i]l sindacato di questa Corte non si arresta, infatti, alla valutazione del proposito del legislatore cioè alla verifica di una "ragion sufficiente", che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento, ma si estende al giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell'ottenimento di quello scopo. Il primo è teso a verificare la conformità del mezzo al fine, mentre il secondo è volto a saggiare la ragionevole proporzione tra lo strumento prescelto e le esigenze da soddisfare, in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionalmente protetti».

La norma scrutinata si è rivelata incongrua rispetto al fine perseguito, poiché il beneficio elargito non era «legato alla realizzazione di programmi o eventi, né è accompagnato da indicazioni o vincoli di utilizzo dei fondi», ed era quindi sprovvisto della fissazione di «condizioni volte ad assicurare la sua efficacia, intesa come capacità effettiva di raggiungere le finalità prefissate»; oltre che «sproporzionata, per eccesso», data la consistenza economica del beneficio «macroscopicamente eccentrica rispetto alle modalità di sostegno allo spettacolo» che l'ordinamento conosce.

La Corte esplica, poi, con maggiore ampiezza quanto già affermato nella menzionata sentenza n. 137 del 2009: «[s]ebbene non esista, in via generale, un obbligo costituzionale di motivare la legge, [...] la possibilità di desumere, anche dai lavori preparatori, la *ratio legis*, "specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porne in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale" (sent. n. 168 del 2020). La norma-provvedimento reca, infatti, i contenuti tipici dell'atto amministrativo ed è dunque necessario che siano intellegibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza».

4. Leggi retroattive e di interpretazione autentica

4.1. *Le leggi retroattive*

Anche il tema della irretroattività della legge è ricorrente nella giurisprudenza costituzionale.

Già con la sent. n. 118 del 1957 si era affermato che il principio in questione, enunciato nell'art. 11 delle preleggi, pur rappresentando «un'antica conquista della nostra civiltà giuridica», «non è mai assunto nel nostro ordinamento alla dignità di norma costituzionale; né vi è stato elevato dalla vigente Costituzione, se non per la materia penale» (art. 25 Cost.): per le altre materie, dunque, l'osservanza del tradizionale principio è rimessa «alla prudente valutazione del legislatore, il quale peraltro – salvo estrema necessità – dovrebbe a esso attenersi, essendo, sia nel diritto pubblico che in quello privato, la certezza dei rapporti preteriti (anche se non definiti in via di giudicato, transazione, ecc.) uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile».

Da lì in avanti l'attenzione della Corte è sempre caduta, così come per le leggi-provvedimento, sull'individuazione dei limiti alla legislazione retroattiva, tanto propria quanto impropria (retrospettiva o incidente sui rapporti di durata).

Alle volte la Corte si è limitata all'affermazione di carattere generale, secondo cui l'intervento retroattivo deve trovare un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i principi e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentt. n. 73 del 2017 e n. 170 del 2013).

Altre volte la Corte si è invece curata di enucleare quei principi e quei valori che solitamente entrano in conflitto con siffatto tipo di legislazione, come il divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

4.2. *Le leggi di interpretazione autentica*

Strettamente connesso al principio di irretroattività è il tema, anch'esso risalente nella giurisprudenza costituzionale, dell'ammissibilità delle leggi interpretative e dei limiti alla loro adozione.

Sin dalla già ricordata sent. n. 118 del 1957 la Corte ha affermato che il legislatore ha la facoltà di adottare disposizioni di interpretazione autentica, trattandosi di «un istituto comunemente ammesso da altri ordinamenti statali, che posseggono i caratteri di Stato di diritto e di Stato democratico».

Le leggi interpretative «si saldano con le disposizioni interpretate, così esprimendo un unico precetto normativo fin dall'origine» (sent. n. 169 del 2024; nel medesimo senso, sentt. n. 104 e n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018, n. 525 del 2000).

La disposizione di interpretazione autentica è quella che, «qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sent. n. 4 del 2024; nello stesso senso, tra le tante, sentt. n. 184 e n. 70 del 2024, n. 18 del 2023 e n. 133 del 2020).

Le disposizioni realmente interpretative, cioè, si limitano a estrarre una delle possibili varianti di senso dal testo della disposizione interpretata, e la norma che risulta dalla saldatura tra le due disposizioni assume tale significato sin dall'origine, «dando luogo ad una retroattività che, nella logica del sintagma unitario, è solo apparente» (tra le tante, sentt. n. 18 del 2023 e n. 104 del 2022).

Anche per questo tipo di leggi l'attenzione della giurisprudenza costituzionale è caduta principalmente sulla enucleazione dei limiti che esse incontrano: trattandosi di norme destinate a operare con la stessa decorrenza temporale di quelle interpretate, anche esse, al pari delle norme retroattive, devono rispettare alcuni limiti generali connessi alla loro natura (sent. n. 44 del 2025).

Anche per le leggi interpretative, dunque, tali limiti attengono «alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi “il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario” (sent. n. 170 del 2013, nonché sentt. n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010)» (sent. n. 73 del 2017). Ciò non toglie, tuttavia, che «l'individuazione della natura interpretativa della norma non può ritenersi in sé indifferente nel bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità» (ancora, sent. n. 73 del 2017).

A tale stregua, «[s]e, ad esempio, i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza» sia della eventuale configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari (ancora, sent. n. 73 del 2017; negli stessi termini, tra le altre, sentt. n. 108 del 2019, n. 156 del 2014 e n. 170 del 2008).

Parimenti, ove il valore in gioco sia quello della non interferenza con l'esercizio del potere giurisdizionale – fermo il necessario rispetto del giudicato (sentt. n. 209 del 2010, n. 525 e n. 374 del 2000, n. 15 del 1995) – deve ritenersi consentito al legislatore, in presenza di interpretazioni contrastanti e quindi in

assenza di un quadro giurisprudenziale consolidato (sentt. n. 4 del 2024, n. 104 del 2022, n. 150 e n. 127 del 2015, n. 156 del 2014 e n. 170 del 2008), di intervenire «per correggere una imperfezione del dato normativo» (sent. n. 184 del 2024) o «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (sentt. n. 308 e n. 103 del 2013, n. 78 del 2012, n. 1 del 2011 e n. 311 del 2009), specialmente ove l'interpretazione imposta presenti un grado di maggiore plausibilità rispetto alle altre.

Ciò sempre che l'intervento legislativo, anche alla luce della tempistica e del metodo seguiti (sent. n. 4 del 2024), non si dimostri in realtà abusivo, perché preordinato a violare il principio della parità delle parti, in particolare ove una di esse sia un'amministrazione pubblica (sentt. n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 46 del 2021 e n. 174 del 2019).

Relativamente al sindacato di costituzionalità delle leggi incidenti su giudizi in corso, la Corte ha più volte sottolineato il rilievo assunto dalla giurisprudenza della CEDU (*Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*) e la «costruzione di una “solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU”, che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali» (sentt. n. 77 e n. 4 del 2024, e n. 145 del 2022), al fine di massimizzarne l'espansione in un rapporto di integrazione reciproca.

La ricordata giurisprudenza costituzionale è infatti in linea con quella della Corte EDU, la quale ha ripetutamente riconosciuto che, «benché non sia precluso al legislatore di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello Stato di diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'articolo 6 precludono, salvo che per motivi imperativi di interesse pubblico, l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia finalizzata a influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia» (Corte EDU, prima sezione, sent. 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia, paragrafo 29).

Quanto ai motivi di interesse generale, la Corte EDU esclude che le sole ragioni finanziarie possano essere, in principio, sufficienti a giustificare un intervento legislativo incidente sui giudizi in corso; ammette, tuttavia, che, «in circostanze eccezionali, una legislazione retrospettiva può essere giustificata, soprattutto al fine di interpretare o chiarire una disposizione legislativa precedente (si veda, ad esempio, *Hôpital local Saint Pierre d'Oléron* e altri c. Francia, n. 18096/12 e altri 20, 8 novembre 2018), per colmare un vuoto normativo (si veda, ad esempio, *OGIS-Institut Stanislas*, *OGEC Saint-Pie X e Blanche de Castille* e altri c. Francia, nn. 42219/98 e 54563/00, 27 maggio 2004), o per controbilanciare gli effetti di un nuovo indirizzo giurisprudenziale (si veda, ad esempio, il “caso *Building Societies*”, sopra citato, in cui la Corte ha giustificato l'emanazione di una normativa con effetto retroattivo volta a limitare gli effetti di una sentenza della House of Lords che aveva evidenziato un difetto normativo, alla quale il legislatore ha cercato di porre rimedio)» (Corte EDU, Grande

camera, 3 novembre 2022, Vegotex International S.A. contro Belgio, paragrafi 101 e seguenti).

A tali fini, nella sentenza da ultimo citata, la Corte EDU ha ribadito la necessità di valutare il carattere imperativo delle menzionate ragioni di interesse generale «nel loro complesso e alla luce dei seguenti elementi: se l'indirizzo giurisprudenziale ribaltato dall'intervento legislativo censurato fosse o meno consolidato», «le modalità e i tempi di attuazione della normativa», «la prevedibilità dell'intervento del legislatore», «la portata della normativa e i suoi effetti» (paragrafo 108). Nel valutare il grado di consolidamento o meno dell'indirizzo giurisprudenziale e il correlato grado di affidamento delle parti in causa, la Corte EDU ha anche preso in considerazione la costante prassi amministrativa antecedente l'intervento legislativo (paragrafi 112 e 117).

4.3. *Alcune pronunce di accoglimento*

Tra le pronunce di accoglimento che hanno variamente fatto applicazione di tali principi si rammenta la sent. n. 155 del 1990, in cui la Corte, nell'affermare che alla «funzione dell'interpretazione autentica» il legislatore «deve fare ricorso con attenta e responsabile moderazione», ha ravvisato un indice inequivoco di irragionevolezza nella modifica sostanziale della precedente disciplina da parte della disposizione censurata e solo falsamente interpretativa.

Nella sent. n. 39 del 1993 la pronuncia di incostituzionalità passa, oltre che dall'abuso della qualificazione di interpretazione autentica (anche qui ravvisato in ragione «delle aggiunte, profonde e radicali, tali da far ritenere quella impugnata una disposizione innovativa»), anche dalla riscontrata disparità di trattamento in danno dei pensionati destinatari del precetto e nella violazione del loro affidamento.

Nel caso della sent. n. 374 del 2000, invece, l'illegittimità costituzionale è stata dichiarata perché la norma interpretativa aveva inciso sul giudicato, in violazione dell'affidamento degli interessati e del principio di non interferenza con l'attività giurisdizionale. La violazione del principio di affidamento del cittadino, questa volta nella stabilità delle norme processuali vigenti al tempo della domanda, è a fondamento della dichiarazione di illegittimità pronunciata con la sent. n. 525 del 2000.

Nella sent. n. 39 del 2006 la norma interpretativa è stata ritenuta priva «di qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza», poiché con essa si era dato «un significato addirittura opposto a quello che [...] si era già determinato come autentico» da parte di una precedente norma interpretativa. L'irragionevole qualificazione di interpretazione autentica, in una con la non emersione di ragionevoli giustificazioni a suo fondamento, sono alla base anche della pronuncia di accoglimento n. 66 del 2022.

Con le sentt. n. 209 del 2010, n. 73 del 2017, n. 145 del 2022, n. 4 e n. 77

del 2024, una volta riscontrata la natura innovativa e non autenticamente interpretativa delle disposizioni censurate, la Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per interferenza con i giudizi in corso e lesione dell'affidamento dei consociati.

La violazione di tali principi è a fondamento anche della pronuncia di illegittimità di cui alla sent. n. 104 del 2022, nonostante in tale occasione la Corte abbia riconosciuto la natura realmente interpretativa della disposizione censurata, perché esplicitante una delle possibili varianti di senso di quella interpretata: ciò, nel caso specifico, non è bastato a scongiurare la dichiarazione di illegittimità, a fronte di un orientamento consolidato della Corte di cassazione che interpretava la disposizione in senso opposto a quello fatto proprio dal legislatore.

La violazione del principio dell'affidamento è pure alla base della pronuncia n. 188 del 2022, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che, incidendo *in peius* su un rapporto di durata, aveva disposto una decurtazione significativa e sproporzionata dell'indennità spettante al titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori; oltre che delle sentt. n. 169 del 2022 e n. 216 del 2023, ove la Corte ha censurato l'intervento del legislatore che, nell'abrogare alcune disposizioni che riconoscevano particolari benefici economici, aveva prodotto «effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge» (sent. n. 216 del 2023).

5. I regolamenti parlamentari

Ai regolamenti parlamentari la Costituzione riserva la competenza a disciplinare l'organizzazione e il funzionamento di ciascuna Camera (art. 64) e, in particolare, il procedimento legislativo (art. 72).

Come è noto, si tratta di fonti primarie dotate di competenza riservata, che risponde all'esigenza di indipendenza delle Camere dagli altri poteri dello Stato: ciò spiega la costante affermazione della Corte secondo cui i regolamenti parlamentari non possono essere oggetto del sindacato di legittimità costituzionale: «è nella logica di tale sistema [della democrazia parlamentare] che alle Camere spetti – e vada perciò riconosciuta – una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa *ex* art. 64, primo comma, Cost.» (sent. n.154 del 1985; ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993).

Come ogni ambito competenziale, tuttavia, anche quello che la Costituzione disegna per le Camere conosce dei confini naturali (sent. n. 262 del 2017), che fondano e delimitano lo «statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari» (sent. n. 379 del 1996).

È solo «all'interno di tale statuto [...] che viene stabilito l'ambito di

competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e [...] la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione» (sent. n. 120 del 2014).

Partendo da tali coordinate di fondo, la giurisprudenza costituzionale ha così avuto modo di chiarire che la competenza riservata dei regolamenti e «la posizione costituzionale di indipendenza» comportano che l'interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari debba essere affidata in via esclusiva alle Camere (sent. n. 78 del 1984), e che sia a esse consentito «disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti» (sent. n. 65 del 2024).

Per converso, esse non significano, in primo luogo, che la Corte non possa «controllare l'osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento di formazione delle leggi» (sent. n. 9 del 1959). Parimenti non significa che ai regolamenti parlamentari sia consentito disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi o riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (sent. n. 65 del 2024).

Da ultimo, i regolamenti, se non possono essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, sono sindacabili dalla Corte in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentt. n. 262 del 2017 e n. 65 del 2024), e ciò perché essi, al pari delle altre fonti primarie, sono soggetti al rispetto della Costituzione.

6. La delega legislativa

6.1. Premessa.

Il tema della delegazione legislativa è stato trattato dalla Corte costituzionale in un cospicuo numero di pronunce, avendo tale istituto assunto un ruolo centrale nel sistema delle fonti del diritto. Peraltro, la questione dei limiti della delega e il sindacato su di essi hanno una portata che va al di là dell'ambito delle fonti.

In primo luogo, appare chiaro che l'uso dello strumento della delega legislativa ha un impatto sulla forma di Governo, cioè sul rispettivo ruolo del Governo e delle Camere nella definizione dell'indirizzo politico del Paese.

In secondo luogo, esso può condizionare la stessa forma di Stato, nella prospettiva dei rapporti tra pubbliche autorità e privati. L'art. 76 e l'art. 77, 1° co., Cost. concorrono ad assicurare la centralità della legge nel governo della società, quale cardine dello Stato di diritto già nelle sue prime manifestazioni storiche. I limiti posti dalle norme appena citate (unitamente alla riserva di legge d'assemblea posta dall'art. 72, 4° co., Cost. anche in relazione alle leggi di delega) garantiscono che i diritti delle persone siano limitati solo sulla base di

una scelta parlamentare, proveniente dai rappresentanti degli stessi cittadini e compiuta con il coinvolgimento delle minoranze e nel rispetto della pubblicità dei lavori ⁶.

La Corte costituzionale ha dovuto affrontare, essenzialmente, tre tipi di questioni: a) i vincoli condizionanti le Camere nell'approvazione di una legge delega; b) i vincoli incombenti sul Governo nell'attuazione di una delega legislativa; c) l'ampiezza del sindacato operabile dalla Corte in relazione ai limiti *sub a)* e *sub b)*.

6.2. *Il sindacato della Corte costituzionale sulle leggi di delega.*

L'art. 76 Cost. circoscrive il potere di delegazione legislativa, allo scopo di evitare che la maggioranza conferisca deleghe "in bianco" al Governo, menomando il ruolo delle Camere.

Fino al 2024, il complesso della giurisprudenza costituzionale ha condotto a giudicare il rispetto dell'art. 76 Cost. come una *political question* ⁷, nel senso che esso imporrebbe solo la presenza di criteri direttivi, senza definire alcun livello di dettaglio. Nel valutare la "sufficienza" del contenuto della delega (e, dunque, dei limiti posti al Governo), la Corte ha osservato che «il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della ratio e delle finalità che la ispirano»; ha poi rilevato che «non è possibile specificare in astratto ulteriori canoni rigidamente predeterminati, valevoli per ogni evenienza, che il Parlamento sia tenuto a rispettare all'atto dell'approvazione di una legge di delegazione» (sent. n. 104 del 2017).

Questo standard di giudizio, che valuta la sufficienza dei criteri direttivi considerando anche il «contesto normativo» e le finalità della delega, ha portato la Corte a dichiarare illegittima una legge delega per carenza di criteri direttivi, prima del 2024, solo in un'occasione, con la sent. n. 280 del 2004, riguardante la l. n. 131 del 2003 (legge La Loggia), salvo il remoto precedente di cui alla

(⁶) Sul nesso tra fonti e forma di Governo e di Stato si vedano, ad es., le sentt. n. 171 del 2007 e n. 146 del 2024. In queste si rileva che il Governo «assume il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico», ma «[t]ale funzione [...] non può giustificare 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». Secondo la Corte, «[l]a nostra democrazia parlamentare, pertanto, attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari».

(⁷) Si veda L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 214.

sent. n. 47 del 1959, riguardante un anomalo decreto legislativo della Regione Sicilia.

Con la sent. n. 192 del 2024, però, la Corte ha censurato la l. n. 86 del 2024, attuativa dell'art. 116, 3° co., Cost., in tema di regionalismo differenziato, là dove recava una delega al Governo per la determinazione dei LEP (*Livelli Essenziali nelle Prestazioni*), rinviando ai «principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197». Tali disposizioni regolavano una procedura di determinazione dei LEP che culminava in uno o più d.P.C.M., previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sulla base di un'intesa con la Conferenza unificata. Nella procedura intervenivano anche la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo politico, e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard. La l. n. 86 del 2024, dunque, recava una delega concernente numerose materie, laddove l'art. 76 Cost., vincolando la delega a indicare «oggetti definiti», la limiterebbe a un ambito più ristretto rispetto alla singola materia (in questo senso i lavori della Costituente, seduta del 16 ottobre 1947).

La sent. n. 192 del 2024 ha, in primo luogo, definito uno standard di giudizio per valutare il rispetto dell'art. 76 Cost.: le norme di delega sono sufficienti a guidare l'esercizio del potere delegato se è possibile «immaginare che possano fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega». In sostanza, la legge di delega è “in bianco” quando il decreto legislativo non può concretamente violarne i principi e criteri direttivi.

La Corte ha poi smentito l'ipotesi secondo cui le limitazioni sostanziali contenute nella delega potrebbero essere surrogate da limitazioni procedurali, cioè dal coinvolgimento di altri organi nell'*iter* di adozione del decreto legislativo. La Corte osserva che «le norme procedurali dettate dai commi 792 e seguenti [della legge n. 197 del 2022] non sono sufficienti per soddisfare lo standard dell'art. 76 Cost., dato che questa norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere. È da sottolineare, a tal proposito, che i LEP implicano una delicata scelta politica».

Fatte queste importanti precisazioni di ordine generale, la Corte ha rilevato che le finalità indicate dal 791° co. della l. n. 197 del 2022 «si rivelano alquanto generiche e inadeguate a guidare il potere legislativo delegato», aggiungendo che «una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità».

Un ulteriore vincolo costituzionale alle leggi di delega è stato poi riconosciuto dalla sent. n. 251 del 2016, secondo la quale esse devono prevedere raccordi in sede di attuazione della legge, nei casi di concorrenza di competenze. Per la prima volta la Corte ha dichiarato costituzionalmente necessario il raccordo nel procedimento di adozione di un *atto legislativo* (seppur non di una legge) e non di un atto amministrativo: «È pur vero che questa Corte ha più

volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa».

Tale decisione ha fatto emergere il diverso statuto *procedimentale* del decreto legislativo, rispetto alla legge: la Corte ha potuto imporre alla legge delega la previsione dell'intesa sul decreto legislativo perché il procedimento di formazione di esso è disciplinabile dalla legge, mentre «il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa» (sent. n. 237 del 2017).

6.3. *Il sindacato della Corte costituzionale sui decreti legislativi.*

Il controllo della Corte sui decreti legislativi si svolge secondo il paradigma della legge delega come parametro interposto: l'eccesso di delega determina violazione indiretta dell'art. 76 Cost. e, dunque, è sindacabile dalla Corte costituzionale. Già all'epoca della prima pronuncia che ha creato questo paradigma, la Corte ha indicato, a fondamento della sottrazione dell'eccesso di delega al sindacato del giudice comune, anche l'efficacia *erga omnes* delle sentt. di accoglimento, un elemento che ha assunto un ruolo decisivo nei recenti orientamenti della Corte (si pensi, ad es., al filone successivo alla sent. n. 269 del 2017): «soltanto le decisioni della Corte costituzionale possono assicurare, con la certezza del diritto, la piena tutela del diritto del cittadino alla costituzionalità delle leggi» (sent. n. 3 del 1957).

Premesso che, in virtù dei limiti posti dalla legge delega, il potere delegato si configura in modo diverso rispetto a quello "ordinario" (è discrezionale in senso tecnico, cioè vincolato a perseguire determinati fini, è specializzato ed è temporaneo), dalla corposa giurisprudenza costituzionale emerge che il sindacato sull'eccesso di delega si basa sulle peculiarità delle leggi di delega, cioè presuppone la soluzione di «problemi interpretativi puntuali»⁸.

Secondo la Corte, «[i]l controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge di delega va [...] operato partendo dal dato letterale per poi procedere ad una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante [...] e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa» (sent. n. 22 del 2024, che ha annullato una disposizione del d.lgs. n. 23 del 2015, in tema di licenziamento nullo e tutela reintegratoria).

(8) Si veda L. PALADIN, *cit.*, p. 215.

In riferimento, poi, ai decreti legislativi integrativi e correttivi, la Corte, dopo averne riconosciuto l'ammissibilità da un punto di vista costituzionale⁹, ha precisato che «ciò che conta è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega “principale”; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega “principale”» (sent. n. 153 del 2014).

In relazione al particolare caso dell'eccesso di delega *in minus*, la Corte può trovarsi a dover distinguere tra violazione dei criteri direttivi e incompleto esercizio della delega: il criterio seguito è quello secondo cui il parziale esercizio della delega può «sì determinare una responsabilità politica del Governo verso il Parlamento, ma non una violazione dell'art. 76 Cost., a meno che [...] non comporti uno stravolgimento della legge di delegazione» (sent. n. 233 del 2019). Nel compiere questa non facile valutazione, e in generale nel sindacare il vizio di eccesso di delega, la Corte tiene conto del parere della Commissione parlamentare sullo schema di decreto legislativo (se previsto): «il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante, né esprime interpretazioni autentiche della legge delega, ma costituisce pur sempre elemento che contribuisce alla corretta esegesi di quest'ultima» (sent. n. 81 del 2025; v. anche la sent. n. 96 del 2020).

La Corte ha poi chiarito quando il rinvio a successivi decreti ministeriali, da parte del decreto legislativo, configura una sub-delega, incompatibile con l'art. 76 Cost. La sent. n. 104 del 2017, in tema di finanza universitaria, ha censurato un decreto legislativo in quanto non si era limitato «ad affidare ad atti amministrativi l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo», ma aveva «invece lasciato indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti, e declassando la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale, che una tale ricollocazione comporta sul piano ordinamentale».

6.4. Conclusioni

L'istituto della delega legislativa ha assunto un ruolo centrale nell'assetto delle fonti, ruolo che si presenta al contempo come effetto e concausa della trasformazione della forma di governo parlamentare che vede il Governo come propulsore dell'indirizzo politico.

È notazione comune in dottrina che lo strumento della delega viene usato

(⁹) Si veda, ad es., N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi “correttivi”: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996, pp. 114 e ss.

non solo in settori “tecnici” ma anche per approvare riforme e leggi complesse dal punto di vista politico ¹⁰, il che spiega il frequente uso dei decreti integrativi e correttivi. La centralità del Governo viene di frequente (più o meno) riequilibrata con la consultazione delle Commissioni parlamentari e delle Conferenze Stato-autonomie territoriali in relazione agli schemi di decreti legislativi. Non mancano in dottrina evidenziazioni di forzature nell'uso dell'istituto, ad esempio in riferimento al caso di deleghe conferite in sede di conversione di decreti-legge o di termine della delega prorogato con decreto-legge ¹¹.

Si tratta di fenomeni ormai risalenti, tanto che nel 2008 la Corte ha organizzato un seminario di studi, dedicato proprio allo «sviluppo impetuoso» ¹² della delega legislativa.

La Corte ha “accompagnato” l'evoluzione dell'istituto quale si è delineata nella prassi parlamentare e governativa ¹³, cercando un ragionevole equilibrio tra potere delegante e funzione delegata, nella consapevolezza dell'elasticità dell'istituto della delega ¹⁴ e della possibilità di diverse configurazioni della forma di governo parlamentare ¹⁵. La giurisprudenza costituzionale sull'art. 76 Cost., diversamente da quella sul decreto-legge, si caratterizza per una maggiore continuità ¹⁶ e per l'adozione di criteri “flessibili” ¹⁷. Ciò ha consentito di evitare situazioni di *impasse* nei casi di “disallineamento” politico tra legislatore delegante e Governo delegato, cioè quando si è insediato, nelle more dell'attuazione della delega, un Governo di colore politico diverso ¹⁸.

Il sindacato della Corte si è fatto, però, più stringente quando l'utilizzo dello strumento ha inciso direttamente sui diritti fondamentali, rischiando di intaccare il “nucleo duro” dello Stato costituzionale, cioè la previsione di limiti alla maggioranza a tutela dei diritti. Così, vent'anni dopo il «primo “avverti-

(¹⁰) Con riferimento alle riforme attuative del PNRR si veda G. GOTTI, *I confini del potere legislativo delegato. Recenti linee di tendenza*, Osservatorio sulle fonti, 2025, 2, pp. 141 e ss. (<http://www.osservatoriosullefonti.it>).

(¹¹) Si veda, ad es., R. TARCHI, *Poteri normativi del Governo, executive dominance ed effettività dei diritti sociali al tempo della crisi economica. Alcune considerazioni di sintesi*, in *Poteri normativi del Governo ed effettività dei diritti sociali*, a cura di L. Azzena, E. Malfatti, Pisa 2017, pp. 349 e ss.

(¹²) Si veda F. AMIRANTE, *Prefazione*, in Aa. Vv., *La delega legislativa*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008, Milano, 2009, p. V.

(¹³) Si veda, ad es., A. ANZON, *I problemi attuali del sindacato della Corte costituzionale sulla delega legislativa*, in Aa. Vv., *La delega legislativa*, cit., p. 13.

(¹⁴) Si vedano, ad es., F. MODUGNO, *La delega legislativa nell'esperienza delle due ultime legislature*, federalismi.it, 2015, 3; S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli 1990.

(¹⁵) Si veda U. RONGA, *La delega legislativa*, Napoli, 2020, p. 133.

(¹⁶) *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Nevola, D. Diaco, in *Servizio studi Corte costituzionale*, 2018.

(¹⁷) Relazione del Presidente Amoroso dell'11.4.2025, sulla giurisprudenza costituzionale del 2024.

(¹⁸) Si veda, con riferimento all'attuazione del PNRR, G. GOTTI, *I confini*, cit., pp. 163 e ss.

mento”»¹⁹ dato con la sent. n. 280 del 2004, la Corte è tornata a censurare una (importante) legge delega, per insufficienza di principi direttivi: nel motivare la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 3, 1° co., della l. n. 86 del 2024, la Corte ha sottolineato che «i LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro» e che «ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti» (sent. n. 192 del 2024). Oltre all’oggettiva genericità dei criteri direttivi, la Corte ha voluto sottolineare che le scelte politiche fondamentali (come quelle sul bilanciamento dei diritti) vanno fatte dall’organo rappresentativo.

Similmente, in relazione ai decreti legislativi, la sent. n. 98 del 2024 ha – ad esempio – annullato in parte l’art. 7 del d.lgs. n. 39 del 2013, nella parte in cui non consentiva di conferire l’incarico di amministratore di ente di diritto privato – che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di un ente locale – in favore di coloro che, nell’anno precedente, fossero stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali. La Corte ha rilevato che la discrezionalità del Governo «va apprezzata e ritenuta in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega e in coerenza con la *ratio* sottesa a questi ultimi», e ciò «tanto più ove la delega, come nel caso in esame, abbia ad oggetto il riordino della disciplina già esistente in una materia caratterizzata dall’elevata complessità [...] e tale da comportare rilevanti limitazioni all’accesso al lavoro, il quale costituisce un «profilo particolare del “diritto al lavoro” (art. 4 della Costituzione), [...] più volte qualificato da questa Corte, anche con riferimento ai pubblici uffici, come “fondamentale diritto di libertà della persona umana”».

In definitiva, nell’ambito di una cornice costituzionale fra le più blande a livello comparatistico²⁰, la delegazione legislativa ha assunto un ruolo centrale quale strumento di attuazione dell’indirizzo politico del Governo. L’incremento quantitativo del fenomeno ha condotto a una notevole varietà delle sue manifestazioni, a conferma della già accennata elasticità dell’istituto. La Corte ha svolto un’opera di equilibrata vigilanza, innalzando la soglia di attenzione sul rispetto delle prerogative delle Camere quando gli atti aventi forza di legge intaccano i diritti individuali²¹.

(¹⁹) Si veda G. TARLI BARBIERI, *La delega legislativa nei più recenti sviluppi*, in Aa.Vv., *La delega legislativa*, cit., p. 203.

(²⁰) F. ROSA, *Il potere normativo del Governo in Europa: un’analisi comparata a partire dai testi costituzionali*, Osservatorio sulle fonti, 2025, 2, p. 209.

(²¹) R. BIN (*Critica della teoria delle fonti*, Milano, 2021) ricorda che il potere politico può «intromettersi nei diritti degli individui» solo nel rispetto delle norme sulle fonti.

7. Il decreto legge

Anche per quel che concerne il decreto-legge, l'organizzazione della funzione normativa si dimostra indissolubilmente connessa con le finalità permanenti dello Stato apparato, con i suoi rapporti con la società, con il modo in cui è ripartito il potere di indirizzo politico tra i diversi organi costituzionali (sent. n. 146 del 2024).

La disciplina che la Carta fondamentale sancisce con riferimento ai presupposti del decreto-legge «è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso» (sent. n. 171 del 2007 ²²).

L'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge riveste «carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale» (sent. n. 171 del 2007) ²³.

Sin dalla sent. n. 50 del 1959, la Corte ha evidenziato che l'art. 77 Cost., al fine d'impedire possibili abusi, «subordina l'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge da parte del Governo a presupposti molto gravi (casi straordinari di necessità e d'urgenza) ed esige adempimenti successivi sottoposti a termini rigorosi, al punto che, se le Camere legislative chiamate a convertire in legge quei provvedimenti sono sciolte, esse devono essere convocate appositamente e riunirsi entro cinque giorni» ²⁴.

Il Governo adotta tali atti provvisori sotto la propria responsabilità, e la Costituzione configura l'adozione del decreto-legge come «ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise» (sent. n. 360 del 1996) ²⁵.

La giurisprudenza della Corte ha via via delineato il disegno implicito nell'art. 77 Cost., orientando lungo tre linee direttrici il vaglio di costituzionalità: la prassi della reiterazione; il sindacato sui presupposti dell'art. 77 Cost.; l'omogeneità della legge di conversione.

7.1. La reiterazione del decreto legge.

È con riferimento al fenomeno della reiterazione dei decreti-legge che la Corte ha mostrato di cogliere e di valorizzare la rilevanza primaria dei principi costituzionali enunciati nell'art. 77 della Costituzione, «principi la cui violazione o elusione è suscettibile di incidere non soltanto sul corretto svolgimento dei

(²²) Punto 5 del *Considerato in diritto*.

(²³) Punto 3 del *Considerato in diritto*.

(²⁴) Punto 4 del *Considerato in diritto*.

(²⁵) Punto 4 del *Considerato in diritto*.

processi di produzione normativa, ma anche sugli equilibri fondamentali della forma di governo» (sent. n. 360 del 1996) ²⁶.

A tale riguardo, la Corte ha puntualizzato, a partire dalla sent. n. 302 del 1988 ²⁷, che la reiterazione «suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (come, ad esempio, quando incidono sulla libertà personale dei cittadini) o allorché gli stessi effetti sono fatti salvi, nonostante l'intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti».

A quest'esigenza si correla «l'auspicio che si ponga rapidamente mano alle riforme più opportune, perché non venga svuotato il significato dei precetti contenuti nell'art. 77 della Costituzione». Tale auspicio non si arresta al rango delle mere declamazioni di principio, ma si traduce nel rilievo delle «violazioni della Costituzione dovute alla reiterazione dei decreti».

I principi così enunciati trovano compiuta e pregnante espressione nella sent. n. 360 del 1996, che prende le mosse dal disegno costituzionale, inequivocabile nel configurare i decreti-legge come atti necessariamente provvisori e nello stabilire termini cogenti per la loro conversione, e da tale disegno trae i seguenti corollari: «Questa disciplina, nella sua limpida formulazione, non offre alternative al carattere necessariamente provvisorio della decretazione d'urgenza: o le Camere convertono il decreto in legge entro sessanta giorni o il decreto perde retroattivamente la propria efficacia, senza che il Governo abbia la possibilità di invocare proroghe o il Parlamento di provvedere ad una conversione tardiva. La disciplina costituzionale viene, pertanto, a qualificare il termine dei sessanta giorni fissato per la vigenza della decretazione d'urgenza come un limite insuperabile, che – proprio ai fini del rispetto del criterio di attribuzione della competenza legislativa ordinaria alle Camere – non può essere né violato né indirettamente aggirato» ²⁸.

Il decreto-legge reiterato, che riproduca le medesime disposizioni di un decreto-legge non convertito, in assenza di nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza, si pone in contrasto con l'art. 77 Cost. sotto molteplici profili: «perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; perché toglie valore al carattere "straordinario" dei requisiti della necessità e dell'urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell'ordinamento un'aspettativa circa la possibilità di consolidare gli

(26) Punto 8 del *Considerato in diritto*.

(27) Punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

(28) Punto 4 del *Considerato in diritto*.

effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata» ²⁹.

Tale violazione dell'art. 77 Cost., per un verso, incide sugli equilibri istituzionali, «alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 della Costituzione)», e, per altro verso, «finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l'impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che l'esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venga a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o – come nella specie – nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale (v. sent. n. 161 del 1995; ordinanza n. 197 del 1996)» ³⁰.

7.2. *Il vaglio sui presupposti dell'art. 77 Cost.*

L'incidenza sugli equilibri della forma di Governo e sulla certezza del diritto rileva anche, in una prospettiva più ampia, nel vaglio sui presupposti che legittimano il ricorso alla decretazione d'urgenza. Condizione di legittimità costituzionale di tale strumento è l'esistenza di casi straordinari, che impongono di dare risposte normative rapide e d'immediata applicazione a sopravvenute e urgenti necessità (sent. n. 220 del 2013) ³¹.

Anche di recente, la Corte ha ribadito che il Governo ricorre al decreto-legge «in forza di un'autonoma scelta politica» e che i casi straordinari di necessità e di urgenza ricomprendono una pluralità di situazioni, che non possono essere imbrigliate entro schemi rigidi (sent.n. 146 del 2024) ³².

L'ampia autonomia politica che, in tale ambito, compete al Governo «non equivale, tuttavia, all'assenza di limiti costituzionali» ³³.

La Corte ha posto in risalto «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» ³⁴. Tale opzione implica che non possa essere svilito il ruolo del Parlamento, quale luogo di rappresentanza della Nazione (art. 67 Cost.).

La Corte è chiamata a valutare la preesistenza di una situazione di fatto che comporta la necessità e l'urgenza di provvedere: la situazione descritta rappresenta un requisito di validità costituzionale dell'adozione del decreto-legge

(²⁹) Il già richiamato punto 4 del *Considerato in diritto*.

(³⁰) Punto 4 del *Considerato in diritto*.

(³¹) Punto 12.1. del *Considerato in diritto*.

(³²) Punto 4 del *Considerato in diritto*.

(³³) Punto 4 del *Considerato in diritto*.

(³⁴) Punto 4 del *Considerato in diritto*.

(sent. n. 29 del 1995) ³⁵. Tale valutazione non è preclusa dalla conversione del decreto-legge da parte del Parlamento, che non dispiega alcuna efficacia sanante (sent. n. 171 del 2007) ³⁶, e si atteggia in modo peculiare, come verifica della evidente carenza dei presupposti sanciti dall'art. 77 della Costituzione.

Il compito che la Corte è chiamata a svolgere «non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto» (sent. n. 171 del 2007) ³⁷.

Per quanto il potere del Governo di adottare norme primarie dotate di efficacia, pur provvisoria, presenti «carattere singolare [...] rispetto alla disciplina delle fonti di una Repubblica parlamentare» (sent. n. 171 del 2007) ³⁸, neppure si può trascurare che «il decreto-legge comporta una [...] particolare assunzione di responsabilità» ³⁹ da parte del Governo e che è necessario, pertanto, interpretare il precetto dell'art. 77 Cost. secondo «un largo margine di elasticità. Infatti, la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi» ⁴⁰.

In quest'orizzonte s'inquadra il sindacato della Corte, che non può interferire nelle valutazioni politiche di pertinenza del Governo e del Parlamento e, tuttavia, non può abdicare a un ruolo di efficace salvaguardia di un ordinato assetto delle fonti (sent. n. 146 del 2024) ⁴¹.

Nella valutazione demandata alla Corte, d'importanza essenziale si rivela il ruolo dell'omogeneità, che concerne la coerenza finalistica delle disposizioni inserite nel decreto-legge, pur nella varietà delle materie regolate.

La Corte ha precisato che un decreto-legge contraddistinto da “norme intrusive”, estranee alla sua finalità, «travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo» e «si tramuta in un improprio “disegno di legge ad urgenza garantita”, in cui si possono trasfondere le norme più disparate, confidando nel fatto che la legge di conversione ne consolidi l'efficacia» (sent. n. 146 del 2024) ⁴². Un siffatto modo di legiferare

⁽³⁵⁾ Punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁽³⁶⁾ Punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁽³⁷⁾ Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁽³⁸⁾ Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁽³⁹⁾ Punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁽⁴⁰⁾ Sent. n. 171 del 2007, cit., punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁽⁴¹⁾ Punto 9 del *Considerato in diritto*.

⁽⁴²⁾ Punto 7 del *Considerato in diritto*.

compromette in modo irrimediabile anche la certezza del diritto, che la Corte riconosce come valore imprescindibile.

La palese estraneità della disposizione rispetto alle altre introdotte nel decreto-legge rappresenta uno degli indici sintomatici della manifesta insussistenza della straordinaria necessità ed urgenza.

A tale riguardo, soccorrono indici interni ed esterni, che valgono «a fornire al sindacato di costituzionalità precisi punti di riferimento» (sent. n. 146 del 2024) ⁴³: nel contesto di una disamina che non può che essere complessiva e sinergica, occorre ponderare il titolo e il preambolo del decreto-legge, l'insieme delle previsioni che lo compongono, la finalità complessiva che ispira l'atto normativo, anche alla luce della discussione parlamentare, gli stessi argomenti prospettati nel contraddittorio fra le parti del processo costituzionale.

La Corte ha ritenuto incompatibili con lo strumento della decretazione d'urgenza anche le riforme ordinamentali, ad ampio spettro. Tale incompatibilità scaturisce dalla «palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale» (sent. n. 220 del 2013) ⁴⁴.

7.3. *La legge di conversione e le disposizioni "intruse".*

Dall'art. 77 Cost. la Corte ha desunto anche il requisito dell'omogeneità della legge di conversione rispetto ai contenuti del decreto-legge.

Nel sindacato di costituzionalità dei decreti milleproroghe, che intervengono a regolare i termini in scadenza nei più disparati settori, la Corte ha affermato la necessità che la legge di conversione racchiuda contenuti omogenei rispetto al decreto-legge, quanto alle finalità e all'oggetto (sent. n. 22 del 2012).

Tale necessità è avvalorata non solo da ragioni di buona tecnica normativa, ma anche, e in via prioritaria, dal nesso d'interrelazione funzionale «tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» ⁴⁵.

È riservata al Governo, difatti, la competenza a presentare il disegno di legge di conversione e rapidi sono i tempi di approvazione, che prevedono anche l'apposita convocazione delle Camere, ove siano già sciolte. La legge di

⁽⁴³⁾ Punto 9 del *Considerato in diritto*.

⁽⁴⁴⁾ Punto 12.1. del *Considerato in diritto*.

⁽⁴⁵⁾ Punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

conversione, quale fonte funzionalizzata e specializzata e a competenza tipica (sent. n. 32 del 2014), non può accogliere qualsiasi contenuto ulteriore, sprovisto di ogni legame, dal punto di vista materiale e finalistico, con il decreto-legge.

Tali conclusioni s'impongono anche in virtù dell'esigenza di «preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost. – che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione» (sent. n. 245 del 2022) ⁴⁶.

L'inserimento di disposizioni estranee, “intruse”, recide il nesso d'interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione e determina la violazione dell'art. 77 Cost., non per la «mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sent. n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (sent. n. 22 del 2012) ⁴⁷.

Tali principi, nella loro essenziale funzione di garanzia, sono stati confermati e intesi con rigore anche nel particolare contesto delle misure di carattere finanziario e tributario. A questo riguardo, si è affermato che «la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo» non consente di introdurre in sede di conversione disposizioni prive di ogni correlazione con la traiettoria finalistica del decreto-legge.

La Corte ha puntualizzato che, «proprio in un ambito anche storicamente caratterizzato dal rilievo dei parlamenti (evocato dal principio “*no taxation without representation*”)», una diversa interpretazione vanificherebbe «i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione; ciò a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare, così prefigurando un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche mediante il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia» (sent. n. 245 del 2022) ⁴⁸.

Anche in questa prospettiva, emerge e si rafforza il ruolo della Corte di presidio degli equilibri della forma di governo, che nel sistema delle fonti ha un essenziale punto di snodo.

8. Il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali

Negli ultimi anni, più di frequente la Corte è stata interpellata sulla

⁽⁴⁶⁾ Punto 2.3 del *Considerato in diritto*.

⁽⁴⁷⁾ Punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

⁽⁴⁸⁾ Punto 3.4 del *Considerato in diritto*.

legittimità costituzionale delle leggi elettorali ⁴⁹ e ha rafforzato e affinato gli strumenti del controllo di costituzionalità, al fine di tutelare in modo effettivo il principio di rappresentatività e l'eguaglianza del voto, senza sconfinare nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore.

Tale linea di tendenza si ravvisa anche in altri ordinamenti, in cui la legislazione elettorale si profila come possibile campo di tensione tra Parlamento e Corti ⁵⁰, e si riverbera tanto sulle modalità di accesso alla giustizia costituzionale quanto, più in generale, sulla stessa latitudine del sindacato di ragionevolezza demandato alla Corte e sulla ricerca di un punto di equilibrio in una materia quanto mai controversa.

8.1. *L'incidentalità.*

In primo luogo, nel sindacato delle leggi elettorali si dischiudono prospettive inedite quanto al modello del giudizio incidentale.

La peculiarità della materia scrutinata rappresenta un utile banco di prova dei principi comunemente recepiti, che richiedono, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità e un autonomo svolgimento del giudizio dopo la pronuncia della Corte ⁵¹. Nella sent. n. 1 del 2014, la Corte ha avuto occasione di approfondire le più significative implicazioni processuali e ha enunciato molteplici argomenti, allo scopo di avvalorare l'ammissibilità delle censure.

Anzitutto, la Corte ha evidenziato che il riscontro dell'interesse ad agire, della legittimazione delle parti, della giurisdizione del giudice rimettente, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza dell'incidente di legittimità costituzionale, è rimesso alla valutazione del giudice *a quo* e non può essere riesaminato, qualora sia sorretto da una motivazione non implausibile.

La Corte, nel caso di specie, ha ritenuto che fosse articolata e approfondita la valutazione della rilevanza e della pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale. ⁵². Dirimente, in particolare, è la considerazione che fossero passate in giudicato, secondo il rimettente, le statuizioni dei giudici di merito in ordine all'interesse ad agire, in un giudizio volto ad accertare un diritto di voto incerto nella sua portata e a rimuovere il pregiudizio derivante da questa incertezza.

A tale rilievo, che evoca il limite della non implausibilità della verifica

(⁴⁹) E. SORRENTINO, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia elettorale*, federalismi.it, 2019, 2.

(⁵⁰) G. DELLEDONNE, *La legislazione elettorale come campo di tensione fra parlamento e corti: riflessioni comparatistiche*, DPCE Online, 2019, 4.

(⁵¹) S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, rivistaaic.it, 2014, 2.

(⁵²) Ibid.

esterna devoluta alla Corte in ordine al requisito della rilevanza, si affianca la considerazione che il *petitum* oggetto del giudizio principale riguarda l'accertamento del diritto azionato e non si esaurisce nella declaratoria di illegittimità costituzionale, «in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto».

L'autonomia del *petitum* del giudizio principale scongiura il rischio che il giudizio incidentale viri verso un accesso diretto, in contrasto con l'assetto vigente del processo costituzionale, e che si moltiplichino le *lites fictae*, prive di una genuina materia del contendere.

Altro argomento che suffraga l'ammissibilità è la speciale rilevanza del diritto di voto.

In questa prospettiva, infine, si avverte ineludibile «l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato» (sent. n. 1 del 2014, cit.)⁵³.

A tale percorso argomentativo la Corte ha dato continuità, nel vagliare le successive questioni, egualmente sollevate nell'ambito di giudizi concernenti la pienezza delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche (sent. n. 35 del 2017).

Sono state così ribadite le ragioni dell'ammissibilità di tali questioni: la peculiarità e la rilevanza del diritto di voto; la sussistenza di un interesse a instaurare un giudizio di accertamento, allo scopo di fugare le incertezze e di prevenire future lesioni di un diritto incerto nella sua portata; l'autonomia del *petitum* del giudizio principale, giudizio destinato a un ulteriore svolgimento dopo la pronuncia della Corte; la necessità di evitare "zone franche" nel controllo di conformità dell'ordinamento alla legge fondamentale.

Nel vaglio di ammissibilità, la Corte ha mostrato di «contemperare i caratteri indefettibili delle regole che presiedono all'accesso al giudizio di legittimità costituzionale con la necessità di scongiurare l'eventualità che, attraverso una loro declinazione formalistica, vengano irrimediabilmente sottratte al controllo di questa Corte disposizioni di legge che incidono sul diritto di voto, comprimendone la titolarità o l'esercizio» (sent. n. 240 del 2021).

I principi enunciati dalla Corte con riferimento al contenzioso elettorale si

(⁵³) Su tale aspetto, R. BIN, "Zone franche" e legittimazione della Corte, *forumcostituzionale.it*, 2014, 5; C. PADULA, *Spunti di riflessione sull'azione di accertamento e l'incidentalità nel giudizio di costituzionalità*, in *Giurcost.org*.

sono dimostrati gravidi di ulteriori sviluppi e sono stati applicati anche alle azioni di accertamento che investono la portata di altri diritti fondamentali ⁵⁴. In tale contesto si è confermato altresì che non è necessaria l'attualità della lesione del diritto, come la libertà di autodeterminazione del paziente, ed è sufficiente uno stato d'incertezza che soltanto l'intervento del giudice può dirimere (sent. n. 132 del 2025), secondo una valutazione non manifestamente incongrua del giudice che interroga la Corte.

8.2. *Il sindacato di ragionevolezza e di proporzionalità.*

La Corte è costante nel riconoscere al legislatore un'ampia discrezionalità nella concreta modulazione del sistema elettorale: dalla Carta costituzionale, che pure contiene alcune indicazioni favorevoli al sistema proporzionale, non si evince alcun modello cogente e inderogabile, e compete al legislatore la scelta del sistema «più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico» (sent. n. 1 del 2014) ⁵⁵.

Nella materia elettorale «si esprime infatti con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, che è pertanto censurabile solo quando risulti manifestamente irragionevole» (sent. n. 62 del 2022) ⁵⁶. Tale discrezionalità si esplica anche nell'intervenire dopo le pronunce caducatorie della Corte ⁵⁷ e nel delineare la disciplina più appropriata, rispettosa dei precetti costituzionali (sent. n. 62 del 2022).

Nondimeno, le scelte legislative, pur nell'ampio margine di apprezzamento che le connota, non si sottraggono a un sindacato di conformità agli specifici limiti sanciti dalla Costituzione, come l'obbligo di promuovere le pari opportunità tra donne e uomini (art. 51, 1° co., Cost.), al fine di garantire a tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso la possibilità di accedere alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (sent. n. 62 del 2022).

Inoltre, le leggi elettorali, al pari delle altre, sono assoggettate a un sindacato di ragionevolezza e di proporzionalità, chiamato a valutare se il legislatore abbia perseguito un obiettivo legittimo e se abbia prescelto il "minimo mezzo", così da arrecare il minor sacrificio possibile degli interessi contrapposti.

Con tale sindacato la Corte si è misurata più volte, premurandosi di intervenire con pronunce autoapplicative, senza mettere in discussione la

(⁵⁴) S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, rivistaaic.it, 2014, 2.

(⁵⁵) G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, forumcostituzionale.it, 14 gennaio 2014

(⁵⁶) S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, rivistaaic.it, 2014, 2.

(⁵⁷) G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, cit.

legittimità del Parlamento esistente, eletto in base alla disciplina dichiarata incostituzionale ⁵⁸.

La Corte ha riconosciuto che la stabilità del governo e la rapidità del processo decisionale rappresentano un «obiettivo costituzionalmente legittimo» (sent. n. 1 del 2014), ma non ha mancato di puntualizzare che tale obiettivo dev'essere perseguito con mezzi proporzionati.

Il sindacato svolto dalla Corte ⁵⁹ mira a verificare se la norma censurata, per le sue modalità applicative, attui il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti in modo da non determinare «il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale» (sent. n. 1 del 2014).

Il sistema prescelto deve salvaguardare, anzitutto, il principio costituzionale di eguaglianza del voto, in modo che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità e ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sent. n. 43 del 1961). Con tale principio confligge l'attribuzione di un premio di maggioranza svincolato da una soglia minima di voti o seggi: un sistema siffatto è foriero di «una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa» e di «una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi» (sent. n. 1 del 2014).

Per questa via, si determina «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.» (sent. n. 1 del 2014, cit.).

La Corte pone l'accento a più riprese sulla necessità di salvaguardare la funzione rappresentativa dell'assemblea e l'eguale diritto di voto, evitando alterazioni della «composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente» (sent. n. 1 del 2014).

Stride con i principi richiamati anche un sistema che consente a una lista di accedere al turno di ballottaggio, pur avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e di ottenere il premio di maggioranza, «vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno». L'esigenza di assicurare la stabilità del Governo «non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta» (sent. n. 35 del 2017).

(⁵⁸) B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sentenza 1/2014*, federalismi.it, 2014, 2.

(⁵⁹) S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale*, cit.

Anche la previsione di una soglia irragionevolmente bassa di voti per l'attribuzione di un premio di maggioranza può determinare «una tale distorsione della rappresentatività da comportarne un sacrificio sproporzionato, rispetto al legittimo obbiettivo di garantire la stabilità del governo del Paese e di favorire il processo decisionale» (sent. n. 35 del 2017).

Per contro, non infrange i richiamati principi costituzionali una legge elettorale che introduce «una soglia di sbarramento non irragionevolmente elevata, che non determina, di per sé, una sproporzionata distorsione della rappresentatività dell'organo elettivo» (sent. n. 35 del 2017).

La considerazione dell'indefettibile rappresentatività dell'organo elettivo e dell'eguaglianza del voto fonda anche la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni che escludono ogni facoltà dell'elettore d'incidere sull'elezione dei propri rappresentanti.

In un sistema che prevede un voto per una lista composta interamente da candidati bloccati, nell'ambito di circoscrizioni molto ampie e in presenza di liste con un numero assai elevato di candidati, l'elettore è vincolato a scegliere in blocco tutti i numerosi candidati elencati in tale lista, che non ha avuto modo né di conoscere né di valutare.

L'imposizione al cittadino della scelta in blocco dei numerosi candidati presenti nella lista «ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione» e coarta «la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto [contraddice] il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost. (sent. n. 16 del 1978)» (sent. n. 1 del 2014).

Compatibile con la Costituzione si rivela, invece, una disciplina che non preclude qualunque indicazione di consenso degli elettori, ma, nell'ambito di liste formate da un numero inferiore di candidati e con un unico candidato bloccato, quello capolista, consente all'elettore di esprimere le preferenze per gli altri candidati e valorizza, nella scelta del capolista, il ruolo dei partiti, «quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale» (sent. n. 35 del 2017) ⁶⁰.

In ultima analisi, il giudizio della Corte si colloca nell'alveo di principi oramai collaudati, pur nella diversità delle normative di volta in volta scrutinate.

La stabilità degli approdi della giurisprudenza della Corte sulla materia elettorale presidia nella maniera più efficace i principi basilari dell'ordinamento costituzionale e trasforma quel potenziale campo di tensione con il Parlamento

(⁶⁰) I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, costituzionalismo.it, 2017, 1.

in uno spazio di proficuo confronto e di costante, imprescindibile, interlocuzione.

PARTE SECONDA

LE FONTI INTERNAZIONALI E DELL'UNIONE EUROPEA

9. I principi del primato e dell'effetto diretto e l'approccio "monistico" ai rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali nella giurisprudenza della Corte di giustizia

Le competenze attribuite dai trattati alla Comunità e poi all'Unione Europea sono andate progressivamente aumentando, incrociando molti campi materiali oggetto di normazione da parte degli Stati membri. Le frequenti zone di sovrapposizione tra i due ordinamenti richiedono un criterio con cui risolvere i conflitti tra le norme prodotte da ciascuno di essi. A ciò hanno provveduto i giudici supremi dei due ordinamenti: la Corte di giustizia dell'Unione Europea e, per l'ordinamento italiano, la Corte costituzionale ⁶¹.

La prospettiva della Corte di giustizia è stata fin dall'inizio molto netta, basata in sostanza su una visione monistica, che riconduce a unità ordinamento interno e ordinamento nazionale. Il fondamento di tale ricostruzione è stato il principio della preminenza del diritto comunitario su quello nazionale (la *primauté*). In realtà, il principio non era formulato dal Trattato di Roma, ma è stato il frutto della giurisprudenza creativa della Corte di giustizia. Quest'ultima – nella sentenza *Costa c. Enel* del 1964 – ha spiegato che il Trattato di Roma ha istituito una Comunità dotata di propri organi e «di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzione degli Stati». Questi ultimi «hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi».

Da tale premessa, sono state tratte delle conseguenze straordinarie: «lo spirito e i termini del Trattato hanno per corollario l'impossibilità per gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune». Ed ancora, «se l'efficacia del diritto comunitario variasse da uno Stato all'altro in funzione delle leggi interne posteriori ciò metterebbe in pericolo l'attuazione degli scopi del Trattato contemplata nell'art. 5.2 e causerebbe una discriminazione vietata dall'art. 7». Il risultato è la "preminenza del diritto comunitario", di fronte al quale un atto

⁽⁶¹⁾ Sui rapporti tra la giurisprudenza comunitaria e quella costituzionale e sull'evoluzione di quest'ultima si veda F. VIGANÒ, *Quel che resta di Granital*, *Giur. cost.*, 2025, 1, pp. 224 e ss., con il quale il presente scritto è in assoluta sintonia.

normativo unilaterale dello Stato, “incompatibile col sistema della Comunità, sarebbe del tutto privo di efficacia”.

La Corte di giustizia ha parlato di efficacia e non di validità del diritto, e la distinzione non è una astrusità per teorici del diritto. Negli Stati europei controllare se una legge è valida o meno spetta alle Corti costituzionali, e dunque prevale un sistema accentrato di controllo della costituzionalità di una legge. Invece, accertare se una norma è efficace o meno in un determinato caso rientra tra le attribuzioni dei giudici comuni. In questo modo la Corte di giustizia ha posto una fondamentale premessa per avviare un dialogo direttamente con gli stessi.

L'altra premessa, che consente di far valere il principio del primato, è la dottrina degli “effetti diretti” del diritto comunitario, formulata per la prima volta nella celebre sentenza *van Gend en Loos*, del 1963. Anche questa dottrina non aveva una formulazione espressa nel Trattato, ma è il prodotto dell'attività creativa dei giudici di Lussemburgo. «La Comunità – afferma la Corte – è un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini». Il Trattato, aggiunge la Corte, «nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi». L'obiettivo di questa ricostruzione è così esplicitato: evitare che uno Stato «possa trarre vantaggio dalla sua trasgressione del diritto comunitario». Infatti, questo diritto diventa fonte di diritti «che entrano a far parte del loro [cittadini] patrimonio giuridico». Tali diritti «sorgono non solo nei casi in cui il Trattato espressamente li menziona, ma anche in relazione agli obblighi che il Trattato impone ai singoli, agli Stati membri e alle istituzioni comunitarie».

Attraverso il convergere dei due principi il giudice nazionale è attratto nell'orbita del diritto comunitario. A lui i singoli possono rivolgersi per far valere i diritti che traggono dall'ordinamento comunitario e chiedere che, in caso di contrasto con il diritto comunitario, proceda alla disapplicazione del diritto nazionale. Il risultato della giurisprudenza citata è stato l'introduzione di un meccanismo di *private enforcement* del diritto comunitario, basato sull'interesse dei privati a far valere i diritti che traggono dall'ordinamento europeo, quando lo Stato non ha provveduto ad adeguare a quest'ultimo il proprio ordinamento.

In questo modo l'efficacia del diritto comunitario non è più affidata ai complessi meccanismi previsti dal Trattato e imperniati sulla vigilanza della Commissione e sull'interesse degli altri Stati ad agire contro lo Stato inadempiente, davanti alla Corte di giustizia. Il Trattato prevedeva solamente un meccanismo di *public enforcement* basato sul ricorso per inadempimento e sulla procedura d'infrazione davanti la Corte di giustizia. Invece, per effetto della rivoluzionaria giurisprudenza della Corte di giustizia, i privati si sono trasformati in “vigilanti della legalità comunitaria”. Le possibilità di rimediare a

eventuali inadempimenti di uno Stato si sono moltiplicate e sfuggono a qualsiasi valutazione politica, essendo rimesse alle scelte di ciascun privato interessato all'applicazione del diritto comunitario.

Per effetto della giurisprudenza citata, il diritto comunitario è divenuto, utilizzando parole tratte dalla Costituzione americana, *The Law of the Land*, direttamente applicabile dai giudici nazionali, e poiché è preminente sul diritto nazionale incompatibile, è *The Supreme Law*, mentre il giudice nazionale ha assunto una doppia veste, essendo al contempo giudice europeo.

I due principi operano grazie al meccanismo del rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia previsto dall'art. 267 TFUE (*Trattato per il Funzionamento dell'Unione Europea*), che permette al giudice comune di interrogare la Corte di giustizia sull'interpretazione o sulla validità di un atto normativo comunitario e permette alla suddetta Corte di assicurare l'interpretazione del diritto comunitario uniforme in tutti gli Stati membri, assicurando così la loro eguaglianza giuridica.

Fin dal momento fondativo della Comunità, quindi, la Corte di giustizia ha intrattenuto un rapporto diretto con i giudici comuni, ai quali ha riservato la competenza a interpretare il diritto nazionale e, nel caso di conflitto con il diritto comunitario dotato di effetti diretti, procedere alla sua disapplicazione. Il sistema giuridico comunitario, quindi, ha assunto ben presto una fisionomia proto-federale, in cui la Corte di giustizia ha il monopolio dell'interpretazione del diritto appartenente a tale sistema, mentre i giudici comuni, anche alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte, possono disapplicarlo.

10. La prima fase della giurisprudenza costituzionale sui rapporti con l'ordinamento comunitario: la teoria "dualistica" e la dottrina dei "controllimiti"

La conseguenza della menzionata giurisprudenza della Corte di giustizia è stata l'instaurazione di una specie di "controllo diffuso" sulle leggi a opera dei giudici comuni, che naturalmente pone un problema di compatibilità con la scelta costituzionale a favore di un sistema di controllo accentrato, facente capo alla Corte costituzionale.

Quest'ultima, pertanto, ha dovuto affrontare il difficile compito di mantenere in equilibrio le esigenze dell'integrazione sovranazionale e quelle del sistema costituzionale. Il "cammino comunitario" della Corte costituzionale ha avuto, comunque, per lungo tempo un punto fermo: l'adesione a un'impostazione dualistica dei rapporti tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario.

Poco dopo la sentenza europea sul caso *Costa c. Enel*, la Corte costituzionale ha affermato chiaramente questa visione nella sent. n. 98 del 1965. Questa respingeva la tesi dei ricorrenti, che ritenevano contrarie a una serie di disposizioni costituzionali alcune previsioni del Trattato CECA, precisando che lo

stesso Trattato ha determinato una limitazione di sovranità, giustificata dall'art. 11 Cost., che ha per effetto la sottrazione alla giurisdizione italiana delle controversie riguardanti gli atti dell'Alta autorità della CECA. Tuttavia, l'ordinamento di quest'ultima non è "integrato" nell'ordinamento nazionale, come vorrebbe la sentenza nel caso *Costa c. Enel*, ma piuttosto «compone un ordinamento del tutto distinto da quello interno; il quale ha riconosciuto l'ordinamento comunitario, non per inserirlo nel suo sistema, ma per rendere in questo operante la cooperazione internazionale che è nei suoi fini, e per delimitare i casi in cui ha effetti interni l'attività che gli organi della comunità sono legittimati a svolgere nella cerchia della rispettiva competenza».

Pertanto, secondo la Corte, le "disposizioni denunciate", che prevedono i ricorsi davanti alla Corte di giustizia contro le determinazioni degli organi della CECA, «sono fuori dal dettato degli artt. 102 e 103 della Costituzione». Vi è quindi una perentoria affermazione del carattere dualistico dei rapporti tra diritto nazionale e diritto comunitario, che sarebbero retti non già dal criterio gerarchico, a cui in fondo si ricollega il principio della *primauté*, ma da una delimitazione di competenza.

Questa impostazione è messa a punto nella successiva sent. n. 183 del 1973, cui undici anni dopo ha fatto seguito la celebre sentenza *Granital*. Nel 1973 i rimettenti censuravano la legge di esecuzione del Trattato CEE, in relazione al profilo del conferimento agli organi comunitari del potere di adottare regolamenti direttamente applicabili negli Stati membri. Nel ritenere non fondata la questione, la Corte ha però ribadito che, aderendo alla Comunità, l'Italia ha accettato, a parità di condizioni con gli altri Stati, limitazioni di sovranità anche «in ordine all'esercizio della funzione legislativa, esecutiva e giurisdizionale», compresa la possibilità di adottare regolamenti «immediatamente vincolanti per gli Stati e i loro cittadini, senza la necessità di norme interne di adattamento o recezione».

La Corte ha escluso che una simile cessione di sovranità avrebbe richiesto una legge costituzionale e al contempo ha ribadito la visione dualistica del rapporto tra i due ordinamenti: essi sono configurati come «sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato». Le norme prodotte dall'ordinamento comunitario non devono «essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possano comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente». In buona sostanza, è riconosciuto il principio del primato.

Dopo questo riconoscimento, però, nella parte finale della sentenza la Corte si riserva un controllo sulla legge di esecuzione del Trattato, affinché non siano messi a repentaglio i principi costituzionali fondamentali. Si tratta della prima formulazione della dottrina dei "controlimiti". Le limitazioni della sovranità, effettuate sulla base dell'art. 11 Cost., non potranno in ogni caso «comportare per gli organi della CEE un inammissibile potere di violare i principi fonda-

mentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana». Qualora dovesse verificarsi tale eventualità, la Corte potrà intervenire per verificare la perdurante compatibilità del Trattato con tali principi e diritti.

Tre anni più tardi la Corte è nuovamente intervenuta per sciogliere la questione, non risolta dalla precedente sentenza, di chi e come potesse far dichiarare la “illegittimità comunitaria” di un atto legislativo successivo all’adozione di un regolamento. La Corte costituzionale accoglie la ricostruzione delle Sezioni civili unite rimettenti, che avevano escluso la possibilità di disapplicare la legge italiana in ragione del suo contrasto con il diritto comunitario e di una supposta «generale prevalenza del diritto comunitario sul diritto dello Stato». La legge successiva non può essere ritenuta nulla, in quanto emanazione della volontà sovrana dell’organo legislativo. Pertanto, il giudice è tenuto a sollevare una questione di legittimità costituzionale, per violazione dell’art. 11 della Costituzione.

In questo modo la Corte costituzionale affermava il suo ruolo nel controllo sulla conformità comunitaria delle leggi nazionali, coerentemente con il modello accentratore di costituzionalità scelto dai Costituenti. Non persuaso della correttezza di tale soluzione il pretore di Susa ha proposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, chiedendole se il diritto comunitario imponesse, al contrario, di disapplicare direttamente le leggi nazionali contrastanti con il diritto comunitario, senza dover attendere o l’abrogazione da parte del legislatore o la loro rimozione per mezzo di una sentenza della Corte costituzionale.

11. La reazione della Corte di giustizia: la sentenza *Simmenthal*

La Corte di giustizia, nel 1978, con la celebre sentenza *Simmenthal* ribadiva la sua giurisprudenza sul primato del diritto comunitario e, in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale, affermava che il diritto comunitario dotato di effetti diretti rende direttamente inapplicabile il diritto nazionale con esso in contrasto. Secondo la Corte di giustizia, «in forza del principio della preminenza del diritto comunitario, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni, qualora siano direttamente applicabili, hanno l’effetto, nel loro rapporto col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere ‘ipso iure’ inapplicabile, per il fatto stesso della loro entrata in vigore, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche – in quanto dette disposizioni e detti atti fanno parte integrante, con rango superiore rispetto alle norme interne, dell’ordinamento giuridico vigente nel territorio dei singoli Stati membri – di impedire la valida formazione di nuovi atti legislativi nazionali, nella misura in cui questi fossero incompatibili con norme comunitarie».

Pertanto, la Corte di giustizia confermava un’impostazione decisamente

monistica, nel cui ambito collocava il principio del primato, dando a quest'ultimo la massima espansione. Infatti, enunciava con particolare forza che anche le norme di diritto derivato, e non soltanto i Trattati, hanno rango superiore rispetto alle norme interne (evocando la nozione di gerarchia, piuttosto che quella di competenza), e precisava altresì che in conseguenza dell'ingresso nell'ordinamento di una norma comunitaria dotata di effetto diretto, ogni disposizione nazionale sia preesistente sia successiva è inapplicabile.

La conseguenza è chiara: il giudice nazionale ha «l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna», anteriore o successiva che sia. Inoltre, era affermata l'incompatibilità con la stessa natura del diritto comunitario di qualsiasi disposizione o prassi nazionale che neghi al giudice di fare «tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che ostino alla piena efficacia delle norme comunitarie», inclusa la situazione in cui «in caso di conflitto tra una disposizione di diritto comunitario ed una legge nazionale posteriore, la soluzione fosse riservata ad un organo diverso dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto comunitario, e dotato di un autonomo potere di valutazione, anche se l'ostacolo in tal modo frapposto alla piena efficacia di tale diritto fosse soltanto temporaneo». Il giudice ordinario, quindi, deve poter disapplicare «qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale».

12. La sistemazione dei rapporti tra ordinamenti nella sentenza *Granital* della Corte costituzionale: riconoscimento del primato e degli effetti diretti insieme al mantenimento della teoria dualistica e della dottrina dei "controlimiti"

Il contrasto con quanto affermato dal Giudice delle leggi nel 1973 non poteva essere più evidente. Quest'ultimo, trascorsi sei anni dalla sentenza *Simmenthal*, ha modificato la sua giurisprudenza nell'unico senso possibile, affermando l'obbligo del giudice di disapplicare il diritto nazionale incompatibile. La svolta c'è stata con la sentenza *Granital*, la n. 170 del 1984, scritta da Antonio La Pergola.

Anche in questa occasione, la Corte ribadiva la sua prospettiva dualistica: i due sistemi sono «autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato», con la conseguenza che le fonti comunitarie, di diritto primario o derivato, appartengono «ad altro ordinamento, diverso da quello statale». In forza dell'art. 11 Cost., le disposizioni comunitarie ricevono «diretta applicazione nel territorio italiano, ma

rimangono estranee al sistema delle fonti interne». Le previsioni comunitarie, dunque, non sono sottoposte al regime giuridico delle leggi e quindi non possono formare oggetto di una questione di legittimità costituzionale. Tuttavia, per effetto dell'art. 11 Cost., l'ordinamento italiano consente che le disposizioni comunitarie «vigano nel territorio italiano, quali sono scaturite dagli organi competenti a produrle». A esse vengono riconosciuti «forza e valore di legge» con carattere di «prevalenza» rispetto alla legge nazionale «beninteso nelle materie loro riservate».

La suddetta prevalenza comporta che la norma comunitaria abbia l'effetto di «impedire» che la norma interna contrastante, anteriore o successiva che sia, «venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale». La sentenza non usa l'espressione «disapplicazione» ma è a questo che si riferisce, come si evince dalla successiva precisazione secondo cui tale conseguenza si verifica «solo se e fino a quando il potere trasferito alla Comunità si estrinseca con una normazione compiuta e immediatamente applicabile dal giudice interno», mentre al di fuori «dell'ambito materiale, e dai limiti temporali, in cui vige la disciplina comunitaria [...] la regola nazionale serba intatto il proprio valore e spiega la sua efficacia», potendo essere sottoposta a un controllo di costituzionalità.

In questo modo la Corte costituzionale, pur muovendo da una premessa concettuale diversa da quella adottata dai giudici di Lussemburgo (ossia la teoria «dualistica»), dal punto di vista pratico si uniformava alla giurisprudenza di questi ultimi, aprendo la strada alla disapplicazione del diritto nazionale incompatibile con il diritto comunitario. Si trattava di una vera e propria svolta giurisprudenziale rispetto alla sent. n. 232 del 1975.

Sulla base di tali premesse, la Corte, con riguardo al giudizio *a quo*, poteva concludere che la questione proposta è inammissibile: spetta, infatti, al giudice ordinario, in caso di contrasto, procedere alla non applicazione della legge nazionale, eventualmente previo esperimento del rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia.

Una conseguenza estremamente importante di questa svolta giurisprudenziale è che la Corte costituzionale si è tirata completamente fuori dalla soluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto nazionale. Alla luce di *Granital*, infatti, spettava al giudice ordinario valutare la compatibilità tra diritto comunitario e diritto nazionale e procedere alla disapplicazione del diritto nazionale incompatibile, previo eventuale rinvio alla Corte di giustizia. Se il giudice non avesse risolto la questione di compatibilità comunitaria e avesse sollevato la questione di costituzionalità, quest'ultima, secondo la sentenza, doveva essere dichiarata inammissibile. Una seconda conseguenza è che la Corte costituzionale escludeva qualsiasi interlocuzione con la Corte di giustizia, lasciando al giudice comune il compito di proporre il rinvio pregiudiziale davanti quest'ultima.

13. La dottrina dei “controlimiti” e la saga *Taricco*

La sentenza *Granital* affidava al giudice comune la soluzione dei conflitti tra diritto comunitario e diritto interno e anche l'interlocuzione con la Corte di giustizia, attraverso il rinvio pregiudiziale. Al tempo stesso, però, la Corte ribadiva la propria dottrina dei “controlimiti”, enunciata nella sent. n. 183 del 1973.

La Corte ha, pure, chiarito in che modo i “controlimiti”, rappresentati dai principi supremi e dai diritti inalienabili, vanno attivati. Le norme comunitarie che dovessero violare il “nucleo duro” della Costituzione non potrebbero essere direttamente impugnate davanti la Corte costituzionale, perché essa giudica della legittimità costituzionale di «leggi e atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni». Peraltro, il Trattato riserva la giurisdizione sulla legittimità degli atti normativi comunitari alla Corte di giustizia. Pertanto, la Corte costituzionale ha individuato come unica via possibile l'impugnazione dell'ordine di esecuzione del Trattato, nella parte in cui consente l'immissione nell'ordinamento italiano della specifica norma comunitaria in questione. Utilizzando questo strumento, si avrebbero tante dichiarazioni di illegittimità parziale dell'ordine di esecuzione del Trattato quante potrebbero essere le disposizioni comunitarie lesive dei principi costituzionali, scongiurando così la conseguenza, che sarebbe assolutamente spropositata, di mettere in discussione l'intero Trattato.

La teoria dei “controlimiti” è stata invocata in alcuni giudizi di costituzionalità, ma la Corte ha sempre respinto la questione di costituzionalità, sottolineando che il giudice non può censurare disposizioni comunitarie, «senza richiedere alla stessa Corte [di giustizia] il controllo di validità di tale norma in relazione ai diritti fondamentali che pure fanno parte del diritto comunitario» (sent. n. 509 del 1995).

La vicenda più importante in cui è stato minacciato l'uso dei “controlimiti” è il cosiddetto *caso Taricco*. La nozione è stata invocata dalla Corte costituzionale per impedire che nell'ordinamento italiano trovasse applicazione un'interpretazione del diritto dell'Unione, elaborata dalla Corte di giustizia, che avrebbe violato un diritto fondamentale riconosciuto dalla Costituzione italiana. La vicenda ha avuto inizio con la sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2015 (C-105/14, *Taricco*), cui ha fatto seguito la reazione della Corte costituzionale, che ha potuto pronunciarsi grazie a due questioni di costituzionalità sollevate qualche giorno dopo la sentenza della Corte di giustizia. La Corte di appello di Milano ha ritenuto che l'interpretazione dell'art. 325, par. 1 e 2 TFUE, data dai giudici di Lussemburgo e riguardante la prescrizione penale, fosse incompatibile con l'art. 25, 2° co., Cost. Tale posizione è stata condivisa dalla Cassazione, terza sezione penale, che ha rimesso alla Corte una seconda questione di costituzionalità con cui chiedeva che venisse dichiarata l'incostituzionalità della legge di esecuzione del Trattato nella parte in cui consentiva l'ingresso nell'ordinamento italiano dell'interpretazione fornita dalla Corte di

giustizia, ritenendo che essa violasse, non solo l'art. 25, 2° co., Cost., ma anche gli artt. 3, 11, 24, 27, 3° co., e 101, 2° co., della Costituzione.

La Consulta ha condiviso la tesi dei giudici remittenti, ma non ha applicato direttamente il controlimiti, limitandosi a minacciarne l'utilizzo, qualora la Corte di giustizia, cui si è rivolta mediante un rinvio pregiudiziale (ordinanza n. 24 del 2017), non avesse accolto la diversa interpretazione che le veniva offerta e che era diretta a salvaguardare le specificità dell'ordinamento costituzionale italiano.

La Corte di giustizia, pronunciandosi nel 2017, ha disinnescato la miccia dei controlimiti, attraverso una lettura manipolativa della sua precedente sentenza e così ha evitato lo scontro diretto con l'ordinamento costituzionale italiano e con la sua Corte costituzionale. Con la sentenza *Taricco II* ha proceduto a un diverso bilanciamento tra l'art. 325 TFUE e il principio costituzionale di legalità in materia penale, che si è concluso a favore di quest'ultimo. I giudici del Palazzo della Consulta, a questo punto, hanno potuto risolvere le questioni di costituzionalità che erano state sollevate nel senso dell'infondatezza, a seguito dei chiarimenti operati dalla Corte di giustizia, in modo da salvaguardare i principi costituzionali fondamentali, evitando, al contempo, di usare i contro-limiti.

14. La logica “separazionistica” della sentenza *Granital* e l'autoesclusione della Corte costituzionale dall'interlocuzione con la Corte di giustizia, a cui fa seguito l'espansione del diritto dell'Unione materialmente costituzionale

La sentenza *Granital*, letta nella sua interezza, quindi tenendo conto sia dell'attribuzione al giudice comune, eventualmente in rapporto con la Corte di giustizia, del sindacato sulla legittimità comunitaria, sia della premessa dualistica e del riferimento alla dottrina dei “controlimiti”, seguiva una logica separazionistica secondo cui la giurisdizione costituzionale, nelle sfere di competenza dell'Unione, non avrebbe potuto essere invocata, se non nei casi in cui fossero stati in gioco i principi supremi dell'ordinamento ⁶².

Alla luce di *Granital*, dunque, erano due i protagonisti del controllo di compatibilità comunitaria. Da una parte il giudice comune, competente a valutare la conformità o meno della legge con il diritto comunitario e, in caso di contrasto con il diritto comunitario dotato di effetti diretti, a disapplicare la legge. Dall'altra parte, la Corte di giustizia, interpellata in sede di rinvio pregiudiziale, che sino a oggi affida ai giudici nazionali l'interpretazione del

(⁶²) Si veda F. SAITTO, *Giurisdizione costituzionale e protezione dei diritti fondamentali in Europa. I sistemi accentratisti di fronte alle sfide della legalità costituzionale europea*, Milano, 2024, p. 32.

diritto nazionale, ma al contempo fornisce loro i criteri per interpretare il diritto comunitario e li aiuta a valutare se le disposizioni nazionali sono con esso compatibili. Infatti, il giudice nazionale chiede alla Corte di giustizia se il diritto comunitario “osta” a una determinata disciplina nazionale. Perciò, è stato osservato che «il giudice nazionale sollecita la Corte di giustizia a una puntuale valutazione sulla legittimità comunitaria del diritto dello stato membro, strutturalmente assai simile al controllo di costituzionalità ordinariamente esercitato dalle corti costituzionali nazionali».

Di conseguenza, giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte di giustizia erano collocate su binari distinti non destinati a incontrarsi, salvo nel caso estremo di un conflitto con i diritti inalienabili o i principi supremi, cioè nel caso di uno scontro tra identità costituzionali, quella europea e quella nazionale.

Da una parte, l'ipotesi eccezionale del controllo sul rispetto dei controlli-imiti, che comporta, in caso di uso degli stessi, uno scontro con la Corte di giustizia, dall'altra l'introduzione, di fatto, di un sistema di *judicial review* affidato ai giudici comuni con riguardo alla compatibilità della legge con il diritto comunitario. In questo modo non solo si è introdotto un fattore di forte crisi del sistema accentrato di costituzionalità, ma si creava una forte differenza rispetto allo stesso sistema statunitense, perché nell'ordinamento italiano manca il principio della vincolatività del precedente delle Corti superiori.

Tale impostazione, peraltro, storicamente poteva inquadrarsi in un contesto di sviluppo del diritto comunitario non ancora dirompente, per cui esso sembrava operare solamente in una piccola frazione di casi (*Bruchteil der Fälle*, secondo l'espressione della dottrina tedesca).

AmMESSO che questa visione potesse essere veritiera allora, certamente ha ben presto smesso di esserlo.

I casi in cui il diritto comunitario, prima, e poi quello dell'Unione hanno assunto rilievo materialmente costituzionale sono cresciuti enormemente e, in molti di essi, si è trattato di norme europee direttamente applicabili. A questo proposito alcuni passaggi fondamentali della giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo meritano di essere richiamati: dall'interpretazione espansiva dell'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) da parte della Corte di giustizia (a partire dalla sentenza *Åkeberg Fransson* che ha reso più flessibile il criterio di cui all'art. 51 CDFUE) agli effetti diretti di alcune sue disposizioni (artt. 21; 31, 2° co.; 47; 49, 3° co.; 50), dalla giurisprudenza sui valori di cui all'art. 2 TUE (*Trattato sull'Unione Europea*), alla giurisprudenza sulla cittadinanza, per finire con quella che riguarda i diritti a prestazioni sociali e quindi incide sullo stato sociale e sulle politiche fiscali dello Stato ⁶³.

(⁶³) Su tali svolgimenti della giurisprudenza di Lussemburgo, si veda, da ultimo, J. KOKOTT, *La Corte di giustizia dell'Unione Europea come motore dell'integrazione*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2024, 3, pp. 2 e ss.

15. Le prime pronunce che ammettono il controllo della Corte costituzionale sulla compatibilità comunitaria della legge, nel caso dei giudizi in via principale (sentt. n. 384 del 1994 e n. 94 del 1995) e nel caso di diritto comunitario sprovvisto di effetti diretti (sent. n. 28 del 2010)

Di fronte all'espansione dei casi portati all'attenzione della Corte di giustizia materialmente costituzionali e alla sovrapposizione tra alcuni aspetti del diritto comunitario e del diritto costituzionale nazionale, la Corte costituzionale ha cercato di recuperare un ruolo nella soluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto nazionale e nell'interlocuzione con i giudici del plateau del Kirchberg.

Dapprima, si è trattato di due decisioni riguardanti il procedimento in via principale. La sent. n. 384 del 1994 decideva un giudizio in via principale instaurato dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso una legge regionale, censurata per violazione degli artt. 11 e 117 Cost. (naturalmente nel testo precedente la riforma del 2001), a causa del suo contrasto con un regolamento comunitario.

La Corte respinge l'eccezione di inammissibilità e giudica fondata la questione. Secondo il Giudice delle leggi, «di fronte alla Comunità europea è lo Stato ad essere responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall'esercizio della potestà legislativa della Regione». Il mantenimento nell'ordinamento interno di una legge regionale incompatibile con le disposizioni del Trattato, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, equivarrebbe a una violazione degli obblighi comunitari. Sarebbe illogico che la Corte, attraverso una sentenza di inammissibilità, consentisse alla legge regionale incompatibile con il diritto comunitario di entrare in vigore, chiarendo che essa debba, però, essere disapplicata in ragione del suddetto contrasto. Una simile soluzione, peraltro, darebbe luogo a «una grave incongruenza» e a «incertezze applicative». Perciò, la Corte ha ammesso l'impugnativa in via principale di una legge regionale per conflitto con il diritto comunitario, anche se in un *obiter dictum* veniva esclusa l'ammissibilità del ricorso diretto regionale contro una legge statale per incompatibilità comunitaria. Tuttavia, l'*obiter* ha avuto vita brevissima, perché già con la sent. n. 94 del 1995 la Corte, decidendo sempre su un'impugnativa di una legge regionale, ha introdotto un *obiter* di segno diverso, sostenendo che anche nei giudizi in via principale instaurati contro una legge statale, già entrata in vigore, sarebbe stato possibile far valere il contrasto con l'art. 11 Cost., a causa del contrasto della legge con disposizioni di diritto comunitario.

L'altro modo con cui la Corte costituzionale ha cominciato a guadagnarsi spazio nella verifica di compatibilità comunitaria della legge è consistito nel limitare gli effetti di *Granital* ai casi in cui il diritto comunitario fosse dotato di effetti diretti, attribuendo, di contro, alla Corte costituzionale i casi di conflitto della legge con disposizioni comunitarie prive di effetto diretto. La prima

apertura c'è stata con la sent. n. 28 del 2010, con cui la Corte ha affermato che l'impossibilità di non applicare una legge in contrasto con una direttiva comunitaria priva di efficacia diretta «non significa tuttavia che la prima sia immune dal controllo di conformità al diritto comunitario, che spetta a questa Corte, davanti alla quale il giudice può sollevare questione di legittimità costituzionale, per asserita violazione dell'art. 11 ed oggi anche dell'art. 117, primo comma, Cost.». Orientamento subito dopo ribadito dalla sent. n. 227, con cui la Corte accoglie la questione di costituzionalità utilizzando il doppio parametro, costituito dall'art. 11 e dall'art. 117, 1° co., Cost., in relazione a due disposizioni di diritto dell'Unione, di cui una pacificamente sprovvista di efficacia diretta (disposizione contenuta nella decisione quadro sul mandato d'arresto europeo).

16. Le novità della sent. n. 269 del 2017 sulla “doppia pregiudiziale”, in caso di contrasto con la Costituzione e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE

Lo spazio che la Corte si ritaglia nel controllo di compatibilità comunitaria si è allargato decisamente a seguito della sent. n. 269 del 2017. Quest'ultima, infatti, contiene un *obiter dictum*, con almeno due fondamentali novità.

La Corte ha ribadito la sua giurisprudenza secondo cui il giudice comune ha il potere di non applicare la legge nazionale contrastante con il diritto dell'Unione dotato di effetto diretto, previo eventuale rinvio pregiudiziale, mentre ha l'obbligo di sollevare una questione di legittimità costituzionale nel caso di contrasto con una disposizione dell'Unione priva di effetto diretto, spettando alla Corte «valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario». Tuttavia, tale distinzione deve essere rimeditata con riferimento alle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. A questo riguardo, la Corte ritiene che: «occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione». Secondo la Corte, la garanzia di tali diritti postula «la necessità di un intervento *erga omnes* di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale».

La conseguenza di natura processuale è che la Corte avrebbe considerato ammissibili le questioni di costituzionalità aventi a oggetto la supposta incom-

patibilità tra una legge nazionale e una disposizione della Carta che tutela un diritto della persona, a prescindere dal suo effetto diretto.

Un altro elemento di novità è rappresentato dall'inclusione della Carta dei diritti fondamentali nel "blocco di costituzionalità": rispetto a questioni aventi a oggetto i diritti riconosciuti insieme dalla Costituzione e dalla Carta, la Corte costituzionale «giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (*ex* artt. 11 e 177 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata carta dei diritti, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito».

Un effetto di tale impostazione, ribadito dalla giurisprudenza successiva, è la configurazione di un "concorso di rimedi giurisdizionali", operanti «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)».

La successiva giurisprudenza ha avuto cura di precisare che, nell'ipotesi presa in considerazione dalla sent. n. 269, il promovimento di una questione di costituzionalità non è un obbligo del giudice ma una semplice opportunità. Perciò, la sentenza sottolinea che «la sopravvivenza delle garanzie approntate dalla CDFUE rispetto a quelle della Costituzione italiana genera [...] un concorso di rimedi giurisdizionali, che arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione». Affermazioni che sono state riprese dalla di poco successiva sent. n. 63 del 2019, che, tra l'altro, osserva che resta fermo il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale in Corte di giustizia, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale e, ricorrendone i presupposti, di non applicare la disposizione nazionale in contrasto con la Carta.

Il riferimento al "concorso di rimedi" è costantemente ripetuto nella giurisprudenza costituzionale. In particolare, la sent. n. 149 del 2022 precisa che il rimedio del sindacato incidentale di costituzionalità «non si sostituisce, ma si aggiunge a quello rappresentato dalla disapplicazione nel singolo caso concreto da parte del giudice comune». Tutto ciò «in un'ottica [...] che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione Europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze». Affermazioni queste che si possono considerare un punto fermo della giurisprudenza costituzionale.

17. Gli sviluppi successivi: dalla sent. n. 10 del 2024 alla sent. n. 181 del 2024

Successivamente alla sent. n. 269 del 2017 e alle altre decisioni citate che ne

hanno precisato la portata, vi sono stati ulteriori arricchimenti della giurisprudenza che sostanzialmente hanno portato a un allargamento delle ipotesi in cui il giudice può sollevare una questione di costituzionalità per conflitto della legge nazionale con il diritto comunitario.

In particolare, mentre nella giurisprudenza citata la Corte riteneva ammissibile la questione di costituzionalità solamente quando la legge violava, oltre a un diritto garantito dalla Costituzione, anche la Carta dei diritti fondamentali, in pronunce successive la Corte ha smesso di dare rilievo al “contenitore” della norma dell’Unione violata, valorizzando piuttosto la corrispondenza tra il diritto dell’Unione violato e il diritto costituzionale nazionale (sentt. n. 20 del 2019, n. 11 e n. 44 del 2020).

Un ulteriore sviluppo giurisprudenziale c’è stato con la sent. n. 15 del 2024, che ha dichiarato ammissibile e fondata la questione di legittimità costituzionale avente a oggetto il contrasto tra una legge regionale con gli artt. 3 e 117, 1° co., Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 11 della direttiva 2003/109/CE, che sancisce il principio della parità di trattamento tra soggiornante di lungo periodo non cittadino UE e cittadino dell’Unione all’interno degli Stati membri.

Il conflitto con il diritto dell’Unione riguardava una disposizione di diritto derivato pacificamente dotata di effetti diretti, e la Corte ha dichiarato fondata la questione di costituzionalità, con riferimento a un contrasto che, dal lato dell’Unione, non coinvolgeva la Carta ma una direttiva e, dal lato della Costituzione italiana, non riguardava un diritto fondamentale ma il principio costituzionale di eguaglianza.

La motivazione della decisione era incentrata sulle peculiarità del caso, ma, comunque, la Corte, con la citata decisione, ha aperto il sindacato sulla compatibilità comunitaria alle violazioni del diritto derivato dotato di effetti diretti in relazione al conflitto con il principio costituzionale di eguaglianza, andando oltre il contrasto con un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione. Ciò ha permesso alla sent. n. 181 del 2024 di tirare le fila dei precedenti sviluppi giurisprudenziali, pervenendo a una sistematizzazione più completa.

Quest’ultima decisione afferma, in via generale, che accanto al rimedio della disapplicazione della legge incompatibile con il diritto dell’Unione dotato di effetto diretto, il giudice ha sempre la possibilità di assumere che la legge violi l’art. 117, 1° co., Cost., in conseguenza dell’inosservanza da parte del legislatore di un “obbligo comunitario”. L’obbligo dello Stato «è quello di assicurare il rispetto del diritto eurounitario e il principio di preminenza» e la Corte potrà esercitare il suo sindacato «sia se il contrasto riguardi la Carta dei diritti fondamentali, sia se il conflitto riguarda un’altra normativa del diritto dell’Unione».

18. Il consolidamento del nuovo indirizzo giurisprudenziale e la cooperazione tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia

I contenuti della sent. n. 181 sono riprodotti e specificati in sentt. e ordinanze successive: la n. 210 del 2024, la n. 1 del 2025, la 7 del 2025, la 31 del 2025, l'ordinanza n. 21 del 2025. Due aspetti di questa più recente giurisprudenza vanno sottolineati: non c'è più alcun riferimento alla dottrina dei "controlimiti" (anche se la Corte la mantiene nella sua "cassetta degli attrezzi"); la separazione – con l'eventualità di uno scontro – lascia il posto alla collaborazione. Questa giurisprudenza valorizza, infatti, la collaborazione tra la Corte di giustizia, i giudici comuni e la Corte costituzionale ⁶⁴.

I passaggi ricorrenti nelle sentt. citate sono: il riconoscimento del primato, considerato caposaldo dell'integrazione e necessario per assicurare l'eguaglianza tra gli Stati membri, e la competenza esclusiva della Corte di giustizia a dare un'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione; perciò, nei casi in cui il significato del diritto dell'Unione è dubbio, la Corte costituzionale prospetta il rinvio pregiudiziale. La Corte costituzionale rimette al giudice comune la più ampia libertà nella scelta della soluzione più idonea in relazione al caso concreto al fine di risolvere il conflitto tra una legge e il diritto dell'Unione: rinvio pregiudiziale, disapplicazione, interpretazione conforme, ma anche proporre una questione di costituzionalità, per violazione degli artt. 117, 1° co., e art. 11 Cost. Inoltre, la giurisprudenza costituzionale precisa, richiamando la giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo, che le competenze della Corte costituzionale in nessun caso possono ostacolare o limitare il potere dei giudici comuni di proporre un rinvio pregiudiziale o di non applicare la legge incompatibile con il diritto dell'Unione.

Con tutte queste puntualizzazioni, la Corte costituzionale ha cura di restare coerente con la giurisprudenza della Corte di giustizia ⁶⁵, e in particolare con quanto indicato, oltre che nella già citata sentenza *Simmenthal*, nelle decisioni *Melki* del 2010 e *A contro B* e altri del 2014.

La giurisprudenza costituzionale valorizza l'art. 117, 1° co., Cost., introdotto con la riforma costituzionale del 2001. Prima la *European clause* era solo l'art. 11 Cost., che, in verità, non si riferiva alla Comunità ma che è stato utilizzato per giustificare il principio del primato e quello degli effetti diretti. Un'esplicita scelta europeista è stata fatta con la riforma costituzionale del 2001: l'art. 117, 1° co., Cost. statuisce che la legge deve rispettare gli obblighi comunitari; le due disposizioni costituzionalizzano il "principio dell'integrazione". L'ordinamento italiano è aperto alle influenze dell'ordinamento eurounio-

⁽⁶⁴⁾ Sull'importanza della collaborazione si veda. F. MEDICO, *Il doppio custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, Bologna, 2023, pp. 263 e ss.

⁽⁶⁵⁾ Insiste su tale coerenza F. VIGANO, cit.

nale e quest'ultimo alla dialettica con il primo ⁶⁶. Il diritto dell'Unione e il diritto costituzionale italiano diventano ancora più interdipendenti.

Ne derivano due conseguenze: *a)* l'interpretazione integrata del diritto costituzionale e del diritto dell'Unione (assistiamo all'europeizzazione del diritto costituzionale: la giurisprudenza costituzionale utilizza la giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo per la soluzione di casi costituzionali nazionali); *b)* la possibilità, lasciata alla scelta del giudice comune, di disapplicare, previo eventuale rinvio pregiudiziale, ovvero di proporre una questione di costituzionalità per violazione dell'art. 117, 1° co., e dell'art. 11 Cost., nel caso di contrasto della legge con il diritto dell'Unione.

Vi è, però, un limite alla libera scelta del giudice. La questione proposta alla Corte deve avere un "tono costituzionale". Questa è un'espressione classica della giurisprudenza costituzionale sui conflitti. Non si può sollevare la questione di costituzionalità per contrasto della legge con il diritto europeo se non c'è al contempo la violazione di diritti, principi o interessi garantiti dalla Costituzione. Il riferimento al "tono costituzionale" significa, altresì, che la questione di costituzionalità è ammissibile non solo per la violazione di una disposizione costituzionale che riguarda i diritti fondamentali (come sembrava dire la prima giurisprudenza sulla doppia pregiudiziale), ma anche per violazione di altre disposizioni, e in particolare di quel principio costituzionale fondamentale che è il principio di eguaglianza.

I casi portati all'attenzione della Corte riguardano, infatti, soprattutto la violazione del principio costituzionale di eguaglianza insieme al contrasto con il diritto dell'Unione.

Si tratta di casi in cui era pendente davanti al giudice un'azione antidiscriminatoria, nei quali al giudice viene chiesto sia di rimediare alla specifica discriminazione contestata dall'attore, sia di rimuovere dall'ordinamento la causa generale della discriminazione. Ove questa derivi da una legge, il giudice non può eliminare con efficacia generale la causa della discriminazione se non chiedendo l'intervento della Corte costituzionale (sent. n. 15 del 2024 e sent. n. 1 del 2025). In questi casi, vi è l'esigenza di rimuovere la legge con efficacia *erga omnes*. La sentenza di annullamento è lo strumento impiegato allo scopo su richiesta del giudice.

Vi sono anche altri casi in cui è lamentata la violazione del principio di eguaglianza, aggravata dalla diversità di giudizi (perché alcuni giudici disapplicano e altri no), e dal fatto che l'amministrazione continua ad applicare la legge incompatibile con il diritto dell'Unione (sent. n. 181 del 2024). Infine, vi è un caso in cui, in presenza di un conflitto tra una norma penale incriminatrice e il principio di proporzionalità della pena, una differente applicazione da giudice a giudice della misura della sanzione penale porterebbe a una violazione del

(⁶⁶) F. SEVERA, *Il fatto dell'integrazione. Trasformazioni costituzionali nello spazio giuridico europeo*, Torino, 2025, pp. 133 e ss.

principio di eguaglianza in materia penale, che è uno dei fondamenti della riserva di legge in materia penale.

Una conseguenza dell'uso dell'art. 117, 1° co., Cost. come parametro è l'incremento dei casi in cui l'attenzione della Corte è portata sulla violazione del diritto dell'Unione e insieme sulla violazione del diritto costituzionale. La Corte costituzionale utilizza il rinvio pregiudiziale anche per introdurre il suo punto di vista nel processo davanti alla Corte di giustizia.

Perché è importante la collaborazione tra la Corte di giustizia e le Corti costituzionali, che si realizza attraverso il rinvio pregiudiziale? Le due Corti non viaggiano in due orbite distinte, ma sono interdipendenti perché sono interdipendenti i sistemi giuridici di cui esse sono espressione.

In particolare, vi sono due aspetti di tale interdipendenza che assumono rilievo: 1) l'*overlapping* sempre più frequente tra diritto dell'Unione materialmente costituzionale e diritto costituzionale nazionale; 2) l'aumento delle sentenze della Corte di giustizia su questioni in relazione alle quali nelle democrazie nazionali esistono forti conflitti morali e politici, e rispetto alle quali nascono problemi altrettanto forti di accettazione sociale e quindi anche di legittimazione delle decisioni che riguardano tali questioni. In questi casi, le Corti costituzionali operano un bilanciamento tra diritti o tra principi diversi, tutti di rango costituzionale ma che sono tra loro in conflitto, trovando un equilibrio che, di regola, è quello che meglio risponde all'esigenza di tenere unite società a elevato pluralismo. Non si tratta, perciò, semplicemente di verificare una legge alla stregua di un parametro costituzionale e di interpretare la Costituzione, ma di operare un bilanciamento che permetta di tutelare i diritti e, al tempo stesso, mantenere l'unità del sistema costituzionale, contrastando le spinte disgregatrici⁶⁷. Tutto ciò è particolarmente importante in società che, per svariate ragioni, oggi tendono alla polarizzazione.

Le Corti costituzionali sono le meglio piazzate per effettuare tale compito e hanno la legittimazione che deriva loro dall'essere garanti e interpreti privilegiate delle Costituzioni nazionali. Costituzioni che – a differenza dei trattati europei – sono espressione del potere costituente del popolo sovrano e, di regola, hanno un alto livello di accettazione sociale – certamente questo è vero nell'esperienza italiana –, concorrendo a definire l'identità politica dello stesso popolo.

Quando la Corte costituzionale nel suo rinvio pregiudiziale prospetta, naturalmente con spirito collaborativo e lasciando l'ultima parola alla Corte di giustizia, una determinata soluzione lo fa per cercare di armonizzare – sempre che sia possibile – l'interpretazione del diritto dell'Unione con il bilanciamento di diritti e/o di principi da essa effettuato. L'obiettivo è quello di assicurare il primato del diritto dell'Unione – caposaldo irrinunciabile dell'integrazione

(67) R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, cit., pp. 166 e ss.

europea – e insieme, ove possibile, garantire gli equilibri costituzionali nazionali necessari per assicurare l'unità dell'ordinamento giuridico e la coesione sociale.

La Corte di giustizia dovrebbe avere interesse a questo tipo di collaborazione, per due ragioni. La prima è che ne risulta rafforzata – grazie all'efficacia *erga omnes* delle sentt. della Corte costituzionale successive alla sentenza della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale – il principio del primato. Senza che questo minimamente pregiudichi i rapporti diretti della Corte di giustizia con i giudici comuni, che restano sempre liberi, in qualsiasi momento, di disapplicare la legge o effettuare il rinvio pregiudiziale. La seconda è che ne risulta irrobustita la sua legittimazione e quindi l'accettazione diffusa presso i cittadini europei e le istituzioni nazionali della sua giurisprudenza.

La partecipazione, naturalmente nel rispetto dei ruoli, della Corte costituzionale al processo di interpretazione del diritto dell'Unione, infatti, permette di trasferire sulla Corte di giustizia una parte delle risorse di legittimazione di cui la prima dispone.

Il fatto è che l'Unione non galleggia nel vuoto, come non galleggia nel vuoto nessuna costituzione, neppure quella dell'Unione. Ogni Costituzione ha bisogno di un punto di appoggio, come evidenziato dalle diverse teorie della Costituzione in senso materiale. L'ordinamento dell'Unione e la sua Costituzione hanno bisogno del consenso della “società europea” (termine impiegato dall'art. 2 TUE) e insieme del sostegno delle democrazie nazionali, di cui una componente essenziale è la giustizia costituzionale.

Il risultato può essere la costruzione di uno spazio costituzionale europeo, comune all'Unione e agli Stati membri, che non sia il prodotto di un processo *top-down* – con tutti i limiti di legittimazione che, in sistemi molto integrati, ne possono derivare – ma di un processo circolare, fondato sul rispetto reciproco, il riconoscimento dei differenti ruoli, la disponibilità all'ascolto e all'apprendimento ⁶⁸.

19. I rapporti con il diritto internazionale e con la CEDU e il mantenimento della prospettiva dualistica (le due “sentenze gemelle” del 2017)

Le norme di diritto internazionale convenzionale, una volta adottato l'ordine di esecuzione del trattato, acquistano efficacia nell'ordinamento italiano: esse prevalgono sulle norme interne, ma con modalità diverse da quelle proprie del diritto dell'Unione Europea.

Con le sentt. della Corte costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale ha affermato due principi destinati a regolare il processo di osmosi tra ordinamento interno e ordinamento internazionale: a) il

(⁶⁸) Così G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel “dialogo” tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2024, 4, pp. 795 e ss.

principio di legalità internazionale, che comporta la prevalenza delle norme internazionali sulle leggi interne; *b*) il principio di supremazia costituzionale, che subordina l'efficacia vincolante delle norme internazionali al rispetto della Costituzione.

A differenza di quanto avviene per il diritto dell'Unione Europea, nel caso di conflitto tra diritto ultrastatale e diritto domestico non opera il meccanismo della disapplicazione della norma nazionale da parte del singolo giudice, ma sarà la Corte costituzionale, da questi investita, a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma interna per violazione dell'art. 117, 1° co., Cost., secondo cui «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea e dagli obblighi internazionali». In questo modo viene assicurata la prevalenza della norma internazionale pattizia sulla legge interna.

Tale prevalenza si esprime ancor prima sul piano dell'interpretazione, poiché il giudice comune – sempre secondo la Corte – è tenuto a interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi normativi. Quindi sui giudici grava l'obbligo di procedere a una “interpretazione conforme” al diritto internazionale convenzionale e, solo ove tale interpretazione sia preclusa dal testo normativo e il giudice dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione internazionale convenzionale, deve sollevare questione di legittimità costituzionale della norma legislativa per contrasto con l'art. 117, 1° co., della Costituzione.

Per quanto riguarda in particolare la CEDU, la Corte costituzionale ha affermato che il mancato rispetto delle sue disposizioni, nell'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo, determina una violazione diretta dell'art. 117, 1° co., Cost., e quindi l'incostituzionalità della normativa domestica. La Corte ha ritenuto che il nuovo testo dell'art. 117, 1° co., Cost., «se da una parte rende inconfutabile la maggiore forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza di questa Corte, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione di leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale». Infatti, almeno secondo la sent. n. 348 del 2007, le norme convenzionali andrebbero qualificate come norme interposte, tra la Costituzione e la legge ordinaria, le quali integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre a un livello sub-costituzionale.

Ciò, secondo la Corte costituzionale, implica una condizione, che la norma CEDU sia conforme alla Costituzione: non solo conforme ai Cost “principi fondamentali”, secondo la “dottrina dei controlimiti” elaborata in riferimento alle norme dell'Unione Europea, ma a qualsiasi norma costituzionale.

Nella sent. n. 348 del 2007 è poi chiarissima l'esclusione della tecnica della disapplicazione. In essa, infatti, si afferma che le norme della CEDU rivestono,

in virtù del rinvio contenuto nell'art. 117, 1° co., Cost., rango sub-costituzionale, fungendo da "norme interposte". La conseguenza è che la tecnica della disapplicazione è inutilizzabile: «il giudice comune non ha [...] il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi».

In ogni caso, prima di sollevare la questione di costituzionalità per contrasto con la norma della CEDU, il giudice deve cercare di individuare una possibile interpretazione conforme della legge nazionale con la norma della CEDU, come a sua volta interpretata dalla Corte di Strasburgo ⁶⁹. Solo se il contrasto non è sanabile in via interpretativa, dovrà proporre la questione di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale.

Quanto al valore vincolante della giurisprudenza della Corte EDU per l'operatore giuridico italiano, la sent. n. 49 del 2015 della Corte costituzionale ha precisato, sulla base di una sintesi tra l'art. 117, 1° co., e l'art. 101 Cost., che è «solo un "diritto consolidato", generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo». Dunque, «[solo] nel caso in cui si trovi in presenza di un "diritto consolidato" o di una "sentenza pilota", il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo, adeguando ad essa il suo criterio di giudizio per superare eventuali contrasti rispetto ad una legge interna, anzitutto per mezzo di "ogni strumento ermeneutico a sua disposizione", ovvero, se ciò non fosse possibile, ricorrendo all'incidente di legittimità costituzionale».

Invece, se la decisione della Corte EDU riguarda specificamente un caso che coinvolge l'Italia, l'efficacia vincolante di essa è regolata dall'art. 46 CEDU: «Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentt. definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti». Però, qualora la Corte EDU abbia accertato il contrasto di una legge italiana con la CEDU e la legge sia poi contestata davanti alla Corte costituzionale, per violazione dell'art. 117, 1° co., Cost., la Corte si riserva il potere di "bilanciare" l'art. 117, 1° co., Cost., così come integrato dalla norma CEDU, con altre norme costituzionali, e dunque la possibilità di non annullare la legge interna di cui la Corte europea ha accertato l'illegittimità "convenzionale". La Corte riserva a sé stessa la valutazione "sistematica" dei diritti tutelati dalla Costituzione, rifiutandosi di annullare leggi che, seppur lesive di un diritto CEDU e dunque contrastanti con l'art. 117, 1° co., Cost., producono però un risultato complessivamente "positivo" per il sistema dei diritti costituzionali (sent. n. 264 del 2012).

In definitiva, la Corte costituzionale ritiene che sia auspicabile la «conver-

(⁶⁹) C. cost., sent. n. 311 del 2009.

genza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo», in modo tale da offrire una soluzione del caso concreto «capace di combinare i principi desumibili da entrambe queste fonti»; ma ammette di non poter «sostituire la propria interpretazione di una disposizione CEDU a quella della Corte di Strasburgo» ⁷⁰.

Una volta identificato il contenuto normativo di una disposizione della CEDU e appurata la sua applicabilità al caso concreto, la Corte rivendica per sé un margine di adeguamento che le consente, in particolare in caso di contrasti giurisprudenziali, di «valutare come e in quale misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano» ⁷¹, così da «tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi» ⁷², e riservandosi di accertare la compatibilità della norma convenzionale, come interpretata dalla giurisprudenza di Strasburgo, con le norme della nostra Costituzione ⁷³.

⁽⁷⁰⁾ Sent. n. 236 del 2011.

⁽⁷¹⁾ Sent. n. 317 del 2009.

⁽⁷²⁾ Sent. n. 303 del 2011.

⁽⁷³⁾ Sent. n. 49 del 2015.

II.
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
(1956-2025)

1. I LIMITI AL LEGISLATORE

1.1. Legge (tra cui leggi temporanee, interpretative, provvedimento)

SENTENZA N. 6/1956 (PRES. DE NICOLA; REL. BATTAGLINI)

Provincia di Bolzano – Esercizio dell’artigianato – Iscrizione obbligatoria in apposito registro – Limitazioni – Sanzioni penali.

Legge della Provincia di Bolzano 30 ottobre 1952, 1, 3, comma 4, 5, 19 e 21.

Costituzione, art. 25.

SENTENZA N. 21/1957 (PRES. DE NICOLA; REL. AMBROSINI)

Regione Sardegna – Rinvio alla “legge” – Competenza esclusiva dello Stato in materia penale.

Legge della Regione Sardegna 16 marzo 1956 (Disciplina dello sfruttamento delle piante da sughero), art. 8.

Costituzione, art. 25, secondo comma.

SENTENZA N. 23/1957 (PRES. DE NICOLA; REL. BRACCI)

Regione Sardegna – Incompetenza legislativa della regione in materia penale.

Legge della Regione Sardegna 16 luglio 1956 (Disposizioni relative all’esercizio di funzioni amministrative in materia di pesca), art. 2, n. 3, parte seconda, e n. 4, parte seconda.

Costituzione, art. 25, secondo comma.

SENTENZA N. 22/1961 (PRES. CAPPI; REL. MORTATI)

Regione Sardegna – Trasferimento alla Regione di funzioni statali – Preclusione dell’esercizio della potestà legislativa regionale in assenza di norme di attuazione dello Statuto.

Legge della Regione Sardegna 16 giugno 1959 (Disposizioni relative al turismo).

Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 56.

SENTENZA N. 26/1961 (PRES. CAPPI; REL. PAPALDO)

Sicurezza pubblica – Potere del Prefetto di adottare, in caso di necessità e urgenza, provvedimenti per la tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica – Omessa prescrizione di limiti adeguati, corrispondenti ai principi dell’ordinamento giuridico, all’esercizio di tale potere.

Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 2.

Costituzione, artt. 70, 76 e 77.

SENTENZA N. 26/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. SANDULLI)

Boschi e terreni montani – Norme di polizia forestale – Potestà delle Camere di commercio di stabilire le sanzioni penali da comminare ai trasgressori.

Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 (Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani), art. 11.

Costituzione, art. 25.

SENTENZA N. 80/1969 (PRES. SANDULLI; REL. CHIARELLI)

Regione Siciliana – Leggi – Leggi singolari – Limiti alla discrezionalità del legislatore.

Legge della Regione Siciliana 28 aprile 1951, n. 41 (Proroga del contratto di esercizio della miniera Cozzo Disi).

Costituzione, art. 3 (eguaglianza).

SENTENZA N. 127/1969 (PRES. BRANCA; REL. DE MARCO)

Regione siciliana – Agricoltura – Trasformazione dell'E.R.A.S. in E.S.A. – Funzionamento dell'Ente – Legge regionale 10 agosto 1965, n. 21, art. 32 – Finanziamento da parte dello Stato e della Regione – Conseguente applicabilità nei confronti dell'E.S.A. del D.L.C.P.S. 5 agosto 1947, n. 778, artt. 10 e 11, confermata dall'art. 5 del D.P.R. 14 febbraio 1966, n. 257 – Approvazione dei regolamenti organici dell'Ente con provvedimenti adottati di concerto con il Ministro – Esclusione del concerto da parte della legge regionale.

Legge della Regione Siciliana 10 agosto 1965, n. 21 (Trasformazione dell'Ente per la riforma agraria in Sicilia in Ente di sviluppo agricolo), art. 22.

Statuto speciale per la Regione Siciliana, artt. 14 e 20.

SENTENZA N. 107/1974 (PRES. BONIFACIO; REL. ROCCHETTI)

Agricoltura – Contratti agrari – Proroga – Abrogazione della legge 13 giugno 1961, n. 527, e dell'art. 1 del D.L.C.P.S. 1 aprile 1947, n. 273, che assumono come causa di cessazione della proroga l'ipotesi in cui il concedente voglia compiere radicali trasformazioni agrarie.

Agricoltura – Contratti agrari – Legge 13 giugno 1961, n. 527, e D.L.C.P.S. 1 aprile 1947, n. 273, art. 1 – Operatività a seguito della dichiarazione di illegittimità delle disposizioni che li avevano abrogati – Cessazione della proroga nell'ipotesi in cui il concedente voglia compiere radicali trasformazioni agrarie – Non prevedono che, in tal caso, al concessionario sia dovuto un equo indennizzo.

Decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 1 aprile 1947, n. 273 (Proroga dei contratti agrari), art. 1.

Legge 13 giugno 1961, n. 527 (Modifica dell'art. 1 del decreto legislativo 1 aprile 1947, n. 273, concernente la proroga dei contratti agrari).

Legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici), art. 32.

Legge 4 agosto 1971, n. 592 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 luglio 1971, n. 432, concernente interventi in favore della agricoltura), art. 5-ter, ultimo comma.

Costituzione, art. 44.

SENTENZA N. 153/1976 (PRES. ROSSI; REL. CRISAFULLI)

Regione Umbria – Legge regionale – Procedimento formativo – Sindacato preventivo – Rinvio da parte del Governo – Vizi inerenti alla fase della seconda deliberazione – Riadozione senza raggiungere la maggioranza assoluta – Non si ha riapprovazione ex art. 127 della Costituzione – Esclusione della riapprovazione attraverso una serie di votazioni successive alla seconda.

Legge della Regione Umbria 24 ottobre 1974 (Variazioni al bilancio preventivo per l'esercizio finanziario 1973).

Legge della Regione Umbria 6 febbraio 1975 (Revoca della deliberazione n. 1256 del 24 ottobre 1974).

Legge della Regione Umbria del 6 febbraio 1975 (Variazioni al bilancio preventivo per l'esercizio finanziario 1973).

Costituzione, art. 127, ultimo comma.

SENTENZA N. 235/1976 (PRES. ROSSI; REL. TRIMARCHI)

Regione Puglia – Legge regionale – Procedimento formativo – Sindacato preventivo – Rinvio da parte del Governo – Vizi inerenti alla fase della seconda deliberazione – Riadozione senza raggiungere la maggioranza assoluta – Non si ha riapprovazione ex art. 127 della Costituzione.

Legge della Regione Puglia 23 aprile 1975 (Interventi per l'acquisto e la costruzione di case in favore degli artigiani).

Costituzione, art. 127, ultimo comma.

SENTENZA N. 68/1978 (PRES. AMADEI; REL. PALADIN)

Referendum abrogativo – Pendenza del relativo procedimento – Insussistenza di una preclusione all'esercizio del potere legislativo da parte del Parlamento – Sopravvenuta legge abrogativa degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce la richiesta di referendum – Effetti sulla corrispondente richiesta referendaria.

Legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), art. 39.

Costituzione, art. 75.

SENTENZA N. 121/1980 (PRES. AMADEI; REL. ELIA)

Elezioni amministrative – Reati elettorali – Divieto di applicare il beneficio della sospensione della esecuzione della condanna e della non menzione nel certificato del casellario giudiziale nel caso di reati elettorali commessi in occasione di elezioni amministrative – Disparità di trattamento di situazioni quantomeno analoghe determinate dallo *jus superveniens* in tema di elezioni politiche nazionali ed europee.

Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), art. 102, ultimo comma.

Costituzione, art. 3 (eguaglianza).

SENTENZA N. 43/1982 (PRES. ELIA; REL. LA PERGOLA)

Regioni – Referendum abrogativo di leggi regionali e provinciali – Attribuzione con legge regionale ad organi giudiziari (tramite l'istituzione di un apposito ufficio per il referendum) del controllo di ammissibilità (o legittimità) delle richieste – Invasione della riserva di competenza statale in materia di ordinamento e di organi giudiziari.

Legge della Regione Sardegna 17 maggio 1957, n. 20 (Norme in materia di *referendum* popolare regionale), art. 6.

Legge della Regione Trentino-Alto Adige 24 giugno 1957, n. 11 (Norme sul *referendum* abrogativo di leggi regionali e provinciali), artt. 7 e 22.

Costituzione, art. 108.

SENTENZA N. 237/1983 (PRES. ELIA; REL. BUCCIARELLI DUCCI)

Regioni a statuto speciale – Trasferimento di uffici, funzioni e personale alle Regioni a statuto speciale – Decreti legislativi di attuazione – Competenza separata e riservata rispetto alle leggi ordinarie di trasferimento di uffici, funzioni e personale alle altre Regioni, previste dalla disp. trans. VIII della Costituzione.

Legge 2 maggio 1976, n. 183 (Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80), art. 6, commi 5, 8 e 9.

Statuto speciale per la Regione Sicilia, art. 43.

Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 56.

SENTENZA N. 219/1984 (PRES. ELIA; REL. REALE)

Regione Trentino-Alto Adige – Impiego pubblico – Dipendenti dei comuni, delle provincie, delle comunità montane e dei loro consorzi ed associazioni – Procedimento per gli accordi sindacali – Inosservanza delle competenze regionali in materia.

Regione Trentino-Alto Adige, Provincia di Bolzano, Regione Lombardia – Ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri – Dipendenti delle unità sanitarie locali – Procedimento per gli accordi sindacali – Esclusione delle Regioni.

Regioni Lombardia, Veneto, Liguria – Impiego pubblico – Accordi sindacali intervenuti in sede nazionale – Approvazione meramente formale da parte delle Regioni – Competenza costituzionalmente garantita alle Regioni in materia di ordinamento degli uffici.

Legge 29 marzo 1983, n. 93 (Legge quadro sul pubblico impiego), artt. 8, 9, 10 comma 3.

Costituzione, art. 97 e art. 117 (ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti della Regione; assistenza sanitaria ed ospedaliera).

Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, art. 5, n. 1.

SENTENZA N. 292/1984 (PRES. ELIA; REL. FERRARI)

Legge – Procedimento legislativo – Vizi concernenti la formazione delle leggi – Coordinamento delle leggi – Coordinamento del testo autorizzato dalla Camera – Difficoltà del testo risultante dal coordinamento rispetto al testo approvato da uno dei due rami del Parlamento – Il testo coordinato deve esprimere l'effettiva volontà dell'Assemblea – Conformità sostanziale tra testo votato e testo coordinato ai fini dell'espressione di una identica volontà dell'altra Camera.

Legge 2 luglio 1952, n. 703 (Disposizioni in materia di finanza locale), art. 39, comma 1.

Costituzione, artt. 70 e 72.

SENTENZA N. 371/1985 (PRES. E REL. PALADIN)

Regioni – Potestà regolamentare – Competenza del Consiglio regionale – Necessità di espressa previsione nello Statuto per attribuire alla Giunta regionale la potestà regolamentare.

Decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1950, n. 327 (“Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna”), art. 4, comma 2.

Legge della Regione Sardegna 7 marzo 1956, n. 37 (Disposizioni relative all’esercizio di funzioni in materia di pesca), art. 2, n. 3.

Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 27.

SENTENZA N. 79/1988 (PRES. SAJA; RED. GRECO)

Elezioni – Elezioni politiche – Regione Umbria – Erogazione di denaro in favore dei cittadini elettori emigrati all’estero per la partecipazione alle consultazioni elettorali.

Legge della Regione Umbria, approvata il 17 marzo 1980 e riapprovata il 23 aprile 1980 (Provvidenze per la partecipazione degli emigrati alle consultazioni elettorali).

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 117.

SENTENZA N. 37/1989 (PRES. SAJA; RED. CHELI)

Regione Trentino-Alto Adige – Province autonome – Attribuzioni in materia sicurezza delle comunicazioni e dei trasporti d’interesse provinciale – Norme di attuazione dello Statuto regionale – Mancata sottoposizione alla Commissione paritetica per il parere prescritto dall’art. 107 dello Statuto.

Decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 527 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e di trasporti di interesse provinciale), artt. 2, comma 2, e 11, comma 3.

Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, art. 107.

SENTENZA N. 154/1990 (PRES. SAJA; RED. BALDASSARRE)

Regione Toscana – Legge regionale – Rinvio governativo per riesame – Approvazione da parte del Consiglio regionale di altro testo legislativo in materia con carattere di novità – Coincidenza, nel contenuto dispositivo, del testo riapprovato con la legge impugnata, salva l’espunzione delle parti controverse – Riapprovazione con maggioranza semplice anziché assoluta.

Legge della Regione Toscana 18 luglio 1989 recante «Nuova disciplina dell’IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana)».

Costituzione, art. 127.

SENTENZA N. 155/1990 (PRES. E RED. SAJA)

Leggi interpretative – Interferenza nella sfera del potere giudiziario – Esclusione salvo ipotesi particolari – Qualificazione di una norma come interpretativa – Efficacia retroattiva – Compatibilità con i principi della tutela giurisdizionale e del giudice naturale – Irretroattività – Principio generale dell’ordinamento.

Legge 25 febbraio 1987, n. 67 (Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l’editoria), art. 3, comma 3.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza).

SENTENZA N. 284/1991 (PRES. GALLO; RED. BALDASSARRE)

Trasporti pubblici – Aziende pubbliche, private e in concessione – Disavanzi di esercizio per gli anni 1987-90 – Ripianamento – Assunzione di mutui decennali a carico dei bilanci regionali – Procedure e criteri fissati mediante decreto del Ministro del tesoro in assenza di compartecipazione statale agli oneri di ripianamento.

Decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1990, n. 403, art. 2-*bis*, comma 2.

Costituzione, artt. 117 e 118.

SENTENZA N. 461/1992 (PRES. CORASANITI; RED. GUIZZI)

Sanità pubblica – Norme in materia di pubblicità sanitaria – Istituzioni sanitarie di carattere privato (case di cura, gabinetti, ambulatori specialistici) – Pubblicità – Rilascio dell'autorizzazione regionale – Modalità – Fissazione con decreto del Ministro della sanità in materia di competenza regionale.

Legge 5 febbraio 1992, n. 175 (Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie), art. 5, comma 2.

Costituzione, art. 117 (assistenza sanitaria e ospedaliera).

SENTENZA N. 470/1992 (PRES. CORASANITI; RED. CHELI)

Regione Veneto – Referendum consultivo regionale su proposta di legge di revisione costituzionale concernente l'ordinamento delle Regioni – Legge costituzionale – Procedimento di formazione – Partecipazione popolare – Legittimazione del corpo elettorale nella sua unità, in sede di referendum confermativo.

Delibera legislativa del Consiglio regionale del Veneto 5 marzo 1992 (*Referendum* consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge statale per la modifica di disposizioni concernenti l'ordinamento delle Regioni).

Costituzione, artt. 121, secondo comma, e 138.

SENTENZA N. 39/1993 (PRES. BORZELLINO; RED. GRECO)

Norma di interpretazione autentica – Esercizio di potestà interpretativa da parte del legislatore – Retroattività e irretroattività – Potestà del legislatore di dare espressamente alle disposizioni che emana efficacia retroattiva – Limiti.

Legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), art. 13, comma 1.

Costituzione, artt. 3 (legittimo affidamento) e 38.

SENTENZA N. 279/1994 (PRES. CASAVOLA; RED. RUPERTO)

Regione Calabria – Modifiche delle circoscrizioni territoriali di alcuni Comuni – Preventiva consultazione delle popolazioni interessate, tramite referendum – Sostituzione con deliberazioni dei Consigli comunali.

Legge della Regione Calabria riapprovata dal Consiglio regionale il 28 dicembre 1993 recante modifiche delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Caccuri e Castelsilano.

Legge della Regione Calabria riapprovata dal Consiglio regionale il 28 dicembre 1993 recante modifiche delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Pazzano e Bivongi.

Legge della Regione Calabria riapprovata dal Consiglio regionale il 28 dicembre 1993 recante modifiche delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di San Pietro Apostolo e Gimigliano.

Costituzione, art. 133.

SENTENZA N. 287/1994 (PRES. CASAVOLA; RED. BALDASSARRE)

Regione Toscana – Legge regionale – Delibera legislativa adottata dal Consiglio regionale in sede di riesame a seguito di rinvio governativo – Delibera legislativa riapprovata con emendamenti in sede di riesame a seguito di rinvio governativo – Carattere di novità del testo così modificato, tale da consentire l'approvazione a maggioranza semplice.

Legge della Regione Toscana 15 settembre 1993 (Disposizioni sull'attività venatoria nel patrimonio agricolo forestale regionale).

Costituzione, art. 127, quarto comma.

SENTENZA N. 359/1994 (PRES. CASAVOLA; RED. BALDASSARRE)

Regione Liguria – Legge regionale – Rinvio governativo per riesame – Approvazione da parte del Consiglio regionale di altro testo legislativo in materia con carattere di novità – Riapprovazione con maggioranza semplice anziché assoluta.

Legge della Regione Liguria 5 ottobre 1993 (Disposizioni relative al rilascio di permesso di ricerca e all'esercizio di attività di cava e torbiera. Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 10 aprile 1979, n. 12).

Costituzione, art. 127, quarto comma.

SENTENZA N. 94/1995 (PRES. E RED. BALDASSARRE)

Regione Siciliana – Legge regionale – Legge di sanatoria – Emanazione in ipotesi eccezionali – Ragioni giustificative – Limiti, con particolare riferimento al rispetto del principio della parità di trattamento e alla salvaguardia della funzione giurisdizionale da indebite interferenze.

Legge della Regione siciliana 6 aprile 1995, n. 32 (Modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria), art. 4.

Costituzione, art. 3 (eguaglianza).

SENTENZA N. 260/1995 (PRES. E RED. BALDASSARRE)

Regione Puglia – Organizzazione e funzionamento delle commissioni provinciali e regionale per l'artigianato – Modifica di precedenti disposizioni – Delibera legislativa adottata dal Consiglio regionale in sede di riesame a seguito di rinvio governativo – Mancanza del carattere di novità – Riapprovazione a maggioranza semplice, anziché a maggioranza assoluta.

Legge della Regione Puglia, riapprovata il 28 febbraio 1995 dal Consiglio regionale della Puglia (Modificazioni art. 1 legge regionale 4 maggio 1990, n. 18 e art. 9, comma 2, lett. b), legge regionale 17 gennaio 1988, n. 2).

Costituzione art. 127.

SENTENZA N. 357/1995 (PRES. BALDASSARE; RED. VARI)

Regione Campania – Sanità pubblica – Ripiano della maggior spesa farmaceutica verificatasi nella Provincia di Salerno per l'anno 1992 – Deliberazione legislativa priva del carattere di «novità» – Avvenuta riapprovazione a maggioranza semplice, anziché a maggioranza assoluta.

Legge della Regione Campania, riapprovata il 2 marzo 1995 dal Consiglio regionale (Ripiano della maggiore spesa farmaceutica verificatasi nella Provincia di Salerno nell'anno 1992).

Costituzione, art. 127.

SENTENZA N. 374/2000 (PRES. MIRABELLI; RED. CAPOTOSTI)

Impiego pubblico – Amministrazione penitenziaria – Personale civile – Trattamento economico non ancora corrisposto, riconosciuto con sentenza passata in giudicato – Divieto di corrispondere le relative somme – Incidenza diretta ed esplicita della norma censurata sul giudicato – Conseguente lesione dei principî relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e di tutela giurisdizionale dei diritti.

Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), art. 41, comma 5.

Costituzione, artt. 24, 103 e 113.

SENTENZA N. 496/2000 (PRES. MIRABELLI; RED. MEZZANOTTE)

Leggi di revisione costituzionale – Procedimento di formazione – Iniziativa della Regione Veneto per l'introduzione, con legge costituzionale, di forme e condizioni particolari di autonomia per la stessa Regione Veneto – Legge regionale relativa al referendum consultivo in merito alla proposta di legge costituzionale – Incompatibilità delle norme regionali con le regole procedurali e organizzative della revisione costituzionale.

Legge della Regione Veneto 8 ottobre 1998 (*Referendum* consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia).

Costituzione, artt. 5 e 138.

SENTENZA N. 525/2000 (PRES. MIRABELLI; RED. SANTOSUOSSO)

Norma di interpretazione autentica – Estensione della sua efficacia al periodo anteriore alla sua entrata in vigore.

Legge 13 maggio 1999, n. 133 (Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale), art. 21, comma 1.

Costituzione, art. 3 (legittimo affidamento).

SENTENZA N. 304/2002 (PRES. RUPERTO; RED. MEZZANOTTE)

Regione Marche – Deliberazione statutaria – Disciplina concernente l'esecutivo regionale – Esercizio delle funzioni presidenziali, da parte del vice presidente, in caso di morte e impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale – Contrasto della deliberazione statutaria con la disciplina costituzionale transitoria.

Deliberazione legislativa statutaria 24 luglio 2001 del Consiglio regionale della Regione Marche

(Disciplina transitoria in attuazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1).

Costituzione, artt. 122, quinto comma, e 126, terzo comma.

Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), art. 5, secondo comma, lett. b).

SENTENZA N. 306/2002 (PRES. RUPERTO; RED. MEZZANOTTE)

Regione Marche – Deliberazione legislativa statutaria – Denominazioni da utilizzare per il Consiglio regionale e per i consiglieri regionali negli atti ufficiali della Regione – Integrazione con quelle di “Parlamento” e “Deputato” delle Marche – Violazione del divieto costituzionale a siffatte ulteriori qualificazioni in ambito regionale – Riferibilità esclusiva delle denominazioni così introdotte al Parlamento nazionale e ai suoi membri.

Deliberazione legislativa statutaria del Consiglio regionale della Regione Marche 25 settembre 2001 (Consiglio regionale – Parlamento delle Marche).

Costituzione, artt. 55, 121, 122, commi primo e quarto, e 123, primo comma.

SENTENZA N. 303/2003 (PRES. CHIEPPA; RED. MEZZANOTTE)

Lavori pubblici – Grandi opere – Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale – Delega al Governo per la definizione del quadro normativo per la realizzazione – Attribuzione al Governo del potere di integrare e modificare il regolamento di cui al d.P.R. n. 554 del 1999 – Inidoneità dei regolamenti governativi adottati in delegificazione a disciplinare materie di competenza regionale.

Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), art. 1, comma 3.

Decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale), art. 15, commi 1, 2, 3 e 4.

Costituzione, art. 117, sesto comma.

SENTENZA N. 191/2005 (PRES. CAPOTOSTI; RED. MARINI)

Infortuni sul lavoro e malattie professionali – INAIL – Attribuzione di rendita – Facoltà di rettifica per errore – Introduzione di un termine decadenziale di dieci anni – Efficacia retroattiva del termine anche con riguardo ai rapporti esauriti nel vigore della previgente disciplina.

Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144), art. 9, commi 5, 6 e 7.

Costituzione, artt. 24, secondo comma, e 108, secondo comma.

SENTENZA N. 445/2005 (PRES. MARINI; RED. DE SIERVO)

Regione Liguria – Deliberazione statutaria – Referendum popolare previsto dall'art. 123, terzo comma, della Costituzione – Sopravvenienza di pronuncia di illegittimità costituzionale inci-

dente sulla deliberazione statutaria – Perdita di efficacia delle operazioni referendarie già iniziate, limitatamente alle parti colpite dalla pronuncia di illegittimità.

Legge della Regione Liguria 24 dicembre 2004, n. 31 (Norme procedurali per lo svolgimento del *referendum* previsto dall'art. 123, comma 3, della Costituzione), art. 3, comma 3.

Costituzione, art. 123, terzo comma.

SENTENZA N. 39/2006 (PRES. MARINI; RED. DE SIERVO)

Regione Siciliana – Edilizia e urbanistica – Opere abusive ricadenti in zone vincolate – Concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria – Necessità di nulla osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo limitatamente al caso in cui il vincolo sia antecedente all'abuso – Limitazione introdotta con norma di interpretazione autentica priva della specifica ragionevolezza necessaria per tali testi normativi.

Legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003), art. 17, comma 11.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza).

SENTENZA N. 119/2006 (PRES. BILE; RED. SILVESTRI)

Regione Campania – Sanità pubblica – Procedure per l'accreditamento istituzionale dei soggetti che erogano assistenza specialistica di emodialisi e di riabilitazione ambulatoriale – Emanazione di atti di natura regolamentare – Attribuzione alla competenza della Giunta – Contrasto con lo statuto regionale che riserva al Consiglio il potere regolamentare.

Legge della Regione Campania 24 dicembre 2003, n. 28 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale), art. 9, comma 1.

Costituzione, art. 123.

SENTENZA N. 156/2007 (PRES. BILE; RED. NAPOLITANO)

Trasporto pubblico – Trasporto pubblico locale – Norme della Regione Campania – Conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore di aziende di trasporto locale (nella specie Azienda Napoletana Mobilità s.p.a.) per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997 – Determinazione da parte della Giunta regionale – Riapertura, con efficacia retroattiva, del termine perentorio per provvedere al conguaglio (originariamente previsto entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce) con nuova decorrenza stabilita in novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale 5 agosto 1999, n. 5.

Trasporto pubblico – Trasporto pubblico locale – Norme della Regione Campania – Conguagli da operare sui contributi di esercizio versati in acconto a favore di aziende di trasporto locale (nella specie Azienda Napoletana Mobilità s.p.a.) per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997 – Determinazione da parte della Giunta regionale – Ulteriore differimento con efficacia retroattiva, del termine perentorio per provvedere al conguaglio (originariamente previsto entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo si riferisce e già differito con legge regionale 5 agosto 1999, n. 5) con nuova decorrenza stabilita in novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge regionale 12 novembre 2004, n. 8.

Legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale), art. 17, comma 1.

Legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2004), art. 1, comma 3.

Costituzione, art. 3 (legittimo affidamento).

SENTENZA N. 188/2007 (PRES. BILE; RED. DE SIERVO)

Regione Campania – Attribuzione con legge regionale di funzioni di indirizzo politico-amministrativo alla Giunta – Violazione della riserva statutaria in materia di riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori e Consiglio regionale.

Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2006), articolo 4, comma 3.

Costituzione, art. 123.

SENTENZA N. 365/2007 (PRES. BILE; RED. DE SIERVO)

Regione Sardegna – Istituzione della «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» – Impiego del termine «sovranità» nella rubrica della legge e in altre disposizioni della stessa – Delimitazione dell'oggetto delle questioni al solo utilizzo della espressione «sovranità» – Impiego del termine «sovranità» nella rubrica della legge regionale – Impiego del termine «sovranità» con riferimento al nuovo statuto regionale – Prevista enunciazione nel progetto di statuto delle «ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità» regionale – Prevista possibilità di indicazione nel progetto di statuto di argomenti ritenuti rilevanti per «definire autonomia e elementi di sovranità regionale» – Indebita utilizzazione di detto termine, proprio di ordinamenti statuali di tipo federale, per individuare la natura di un ordinamento qualificato dalla Costituzione come ordinamento autonomo – Impropria pressione sul Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale.

Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), rubrica della legge e artt. 1, comma 1, e 2, commi 2, lett. a), e 3.

Costituzione, artt. 1, secondo comma, 5 e 114, secondo comma.

Statuto speciale per la Regione Sardegna, art. 1.

SENTENZA N. 137/2009 (PRES. AMIRANTE; RED. MADDALENA)

Regione Lazio – Erogazione, con norma provvedimento, di contributi per lo svolgimento di iniziative di carattere sociale, culturale e sportivo ai soli soggetti indicati nella Tabella B allegata alla legge censurata – Mancanza di criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari e nella programmazione e pianificazione degli interventi di sostegno.

Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007), art. 17 e tabella B.

Costituzione, art. 3 (eguaglianza).

SENTENZA N. 237/2009 (PRES. AMIRANTE; RED. QUARANTA)

Enti locali – Comunità montane – Prevista adozione di leggi regionali per il riordino delle comunità montane al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica –

Effetti derivanti dalla mancata attuazione, nel termine stabilito dalla legge statale, dell'intervento di riordino regionale – Cessazione dell'appartenenza alle comunità montane di determinati comuni, nonché soppressione automatica delle comunità montane che vengono a trovarsi nelle condizioni previste dalla disposizione di legge statale impugnata – Disciplina non riconducibile ai principi fondamentali relativi al coordinamento della finanza pubblica.

Enti locali – Comunità montane – Prevista adozione di leggi regionali per il riordino delle comunità montane al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica – Riduzione della spesa corrente per un importo pari ad almeno un terzo della quota del fondo ordinario assegnata per l'anno 2007 – Accertamento dell'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa attraverso l'emanazione di d.P.C.M. – Caducazione di quanto disposto dalle leggi regionali di riordino, se ritenute inadeguate a realizzare gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, a far data dalla pubblicazione del suddetto decreto – Inidoneità dell'atto amministrativo ad incidere sul criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Enti locali – Comunità montane – Prevista adozione di leggi regionali per il riordino delle comunità montane al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica – Disciplina, da parte della legge statale, degli effetti conseguenti al riordino e alla soppressione delle comunità montane – Disposizione non riconducibile ai principi fondamentali relativi al coordinamento della finanza pubblica.

Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), dell'art. 2, commi 20, 21 e 22.

Costituzione, artt. 117, quarto comma (comunità montane in relazione al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario), e 127.

SENTENZA N. 262/2009 (PRES. AMIRANTE; RED. GALLO)

Alte cariche dello Stato – Processi penali riguardanti il Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato, il Presidente della Camera dei deputati e il Presidente del Consiglio dei ministri – Prevista sospensione dalla data di assunzione e sino alla cessazione dalla carica – Introduzione con legge ordinaria di una prerogativa costituzionale, in deroga al regime giurisdizionale comune – Inidoneità della legge ordinaria a disciplinare la materia – Violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento fra le alte cariche e gli altri cittadini che pure svolgono attività per la Costituzione parimenti impegnative e doverose e fra Presidenti e componenti degli organi costituzionali e per equiparazione di cariche fra loro disomogenee.

Legge 23 luglio 2008, n. 124 (Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato), art. 1.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 138.

SENTENZA N. 209/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. SILVESTRI)

Provincia autonoma di Bolzano – Edilizia e urbanistica – Produzione degli effetti della concessione in sanatoria in conseguenza dell'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata – Condizione dell'annullamento della concessione edilizia per vizi non rimovibili delle procedure amministrative – Esclusione per le costruzioni sorte in aree soggette a vincoli di inedificabilità – Estensione, con norme autoqualificate interpretative, della sanatoria anche ai casi di annullamento della concessione edilizia per vizi sostanziali non rimovibili ed alle ipotesi di inedificabilità relativa – Ritenuta natura innovativa con efficacia retroattiva, anziché interpretativa, delle norme impuginate – Incidenza sull'effettività del diritto di azione in giudizio.

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), art. 107-*bis*, commi 6 e 7.

Costituzione, artt. 3 (legittimo affidamento), 24 e 102.

SENTENZA N. 354/2010 (PRES. DE SIERVO; RED. CASSESE)

Regione Puglia – Impiego pubblico – Disciplina provvisoria del reclutamento del personale della Regione – Salvezza degli esiti delle procedure di progressione verticale interamente riservate al personale interno già bandite ed espletate in applicazione di disposizione di legge dichiarata costituzionalmente illegittima.

Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004), art. 59, comma 3.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza), 24, 97 e 113.

SENTENZA N. 115/2011 (PRES. DE SIERVO; RED. SILVESTRI)

Sicurezza pubblica – Attribuzione al sindaco, quale ufficiale del Governo, del potere di adottare provvedimenti finalizzati a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza – Omessa delimitazione della discrezionalità amministrativa, con conseguente violazione delle riserve relative di legge in materia di prestazioni personali o patrimoniali imposte ai consociati e di organizzazione dei pubblici uffici allo scopo di assicurare l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) art. 54, comma 4.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza), primo comma, 23 e 97, primo comma.

SENTENZA N. 325/2011 (PRES. QUARANTA; RED. CASSESE)

Regione Puglia – Componenti esterni della Giunta regionale – Applicabilità, dalla data di nomina e per l'intera durata dell'incarico, delle disposizioni concernenti i consiglieri regionali relativamente al collocamento in aspettativa senza assegni per l'espletamento di cariche pubbliche.

Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia), art. 46.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 117, comma 2, lett. o) (previdenza sociale).

SENTENZA N. 199/2012 (PRES. QUARANTA; RED. TESAURO)

Servizi pubblici locali di rilevanza economica – Disciplina di adeguamento al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea – Contenuto precettivo riproduttivo della *ratio* della norma abrogata e che, anzi, rende ancor più limitate le ipotesi di affidamento diretto e di gestione in house.

Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 4.

Costituzione, art. 75.

SENTENZA N. 200/2012 (PRES. QUARANTA; RED. CARTABIA)

Iniziativa economica – Principi in tema di regolazione delle attività economiche – Posizione del principio secondo cui l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge – Termine di adeguamento – Scadenza – Soppressione delle disposizioni statali incompatibili e diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio attività (SCIA) e dell’autocertificazione con controlli successivi – Facoltà per il Governo di adottare, nelle more, regolamenti di semplificazione – Determinazione di una situazione di grave incertezza normativa, irragionevole e contraria al buon andamento della pubblica amministrazione.

Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, articolo 3, comma 3.

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 97.

SENTENZA N. 310/2012 (PRES. QUARANTA; RED. LATTANZI)

Regione Abruzzo – Caccia – Calendario venatorio – Approvazione con legge anziché con atto secondario – Contrasto con la normativa statale di principio che vieta l’impiego di legge-provvedimento.

Regione Abruzzo – Caccia – Calendario venatorio – Approvazione con legge anziché con atto secondario – Contrasto con la normativa statale di principio che vieta l’impiego di legge-provvedimento – Norme divenute prive di significato a seguito della dichiarata illegittimità.

Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43 recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali», artt. 5, comma 1, e 5, commi 2 e 3.

Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s) (tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali).

SENTENZA N. 92/2013 (PRES. GALLO; RED. GROSSI)

Negozi giuridici – Veicoli sottoposti a sequestro, fermo amministrativo e confisca presso le depositarie autorizzate – Compenso per il servizio di custodia – *Ius superveniens* che impone al custode l’automatico acquisto, a prezzo unilateralmente imposto, dei veicoli e la relativa rivendita e rottamazione, riconoscendogli, con effetto retroattivo, compensi inferiori rispetto a quelli previgenti – Incidenza su situazioni giuridiche ed economiche in itinere

Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, art. 38, commi 2, 4, 6 e 10.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza e legittimo affidamento).

SENTENZA N. 103/2013 (PRES. GALLO; RED. MATTARELLA)

Edilizia e urbanistica – Disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici – Norma interpretativa che ne esclude, in attesa del riordino della materia, l’applicabilità nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi, fermi gli effetti derivanti da pronunce giudiziali passate in giudicato e la corretta esecuzione dei lavori a regola d’arte asseverata da un tecnico abilitato.

Legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2009), art. 15, comma 1, lett. c).

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza e legittimo affidamento)

SENTENZA N. 170/2013 (PRES. GALLO; RED. CARTABIA)

Fallimento e procedure concorsuali – Nuova disciplina del privilegio – Riconoscimento del privilegio ai crediti dello Stato derivanti dall'IRES (imposta sui redditi delle società) e da sanzioni tributarie relative a determinate imposte dirette – Applicazione retroattiva – Ricollocazione in sede privilegiata dei crediti erariali ammessi al chirografo in uno stato passivo esecutivo già divenuto definitivo – Favore per le pretese economiche dello Stato in danno delle concorrenti aspettative delle parti private, con pregiudizio della tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti.

Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 23, commi 37 e 40.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza e legittimo affidamento).

SENTENZA N. 275/2013 (PRES. SILVESTRI; RED. CORAGGIO)

Gioco e scommesse – Concessioni per la raccolta di scommesse ippiche – Crediti dell'Ammministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) – Esistenza di contenzioso giurisdizionale sul pagamento dei cosiddetti minimi garantiti – Sopravvenuta normativa che prevede la definizione, anche in via transattiva, con abbandono di ogni controversia pendente, di tutti i rapporti controversi, nonché una riduzione equitativa non superiore al 5 per cento delle somme ancora dovute dai concessionari per gli anni dal 2006 al 2011 – Incongruenza del tetto del 5 per cento rispetto all'obiettivo prefissato dal legislatore di riconduzione ad equità dei rapporti concessori nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità.

Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44, art. 10, comma 5, lett. b).

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza).

SENTENZA N. 255/2014 (PRES. NAPOLITANO; RED. MATTARELLA)

Regione siciliana – Controllo sulle leggi della Regione siciliana nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale – Esclusione del controllo successivo previsto dal riformato art. 127 Cost. e perdurante applicazione del peculiare sistema di controllo preventivo delineato dallo statuto speciale – Contrasto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevede la "clausola di maggior favore" ai fini della più compiuta garanzia dell'autonomia speciale – Necessità di estendere anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali previsto dal riformato art. 127 Cost., che introduce un maggior grado di garanzia rispetto a quello previsto dallo statuto speciale.

Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), art. 31, comma 2.

Costituzione, art. 127.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), art. 10.

SENTENZA N. 55/2015 (PRES. CRISCUOLO; RED. AMATO)

Regione (in genere) – Norme della Regione Abruzzo – Adozione di legge da parte di Consiglio regionale in regime di *prorogatio* – Assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione.

Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative), ad eccezione dell'art. 12.

Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014), ad eccezione dell'art. 11.

Costituzione, art. 123.

SENTENZA N. 81/2015 (PRES. CRISCUOLO; RED. DE PRETIS)

Regione (in genere) – Norme della Regione Abruzzo – Consiglio regionale in regime di *prorogatio* – Esercizio della funzione legislativa – Atto legislativo che non ha la natura di atto dovuto in relazione ad impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali, e che non possiede i requisiti di urgenza e necessità.

Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 (Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante "Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica" e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante "Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione").

Costituzione, art. 123.

SENTENZA N. 118/2015 (PRES. CRISCUOLO; RED. CARTABIA)

Referendum – Norme della Regione Veneto – Referendum consultivo – Quesiti diretti a realizzare un assetto finanziario in cui i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai "cittadini veneti", sarebbero trattenuti almeno per l'ottanta per cento dalla Regione e, nella parte incamerata dall'erario, dovrebbero essere utilizzati almeno per l'ottanta per cento nel territorio regionale "in termini di beni e servizi".

Referendum – Norme della Regione Veneto – Referendum consultivo – Quesito diretto a realizzare un assetto finanziario in cui "il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione".

Referendum – Norme della Regione Veneto – Referendum consultivo – Quesito diretto a interrogare gli elettori in ordine alla trasformazione del Veneto da regione ordinaria a regione a statuto speciale – Quesito che investe una previsione costituzionale.

Legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15 (*Referendum* consultivo sull'autonomia del Veneto), art. 2, comma 1, numeri 2), 3), 4) e 5).

Legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 16 (Indizione del *referendum* consultivo sull'indipendenza del Veneto).

Costituzione, artt. 123 e 138.

SENTENZA N. 158/2015 (PRES. CRISCUOLO; RED. DE PRETIS)

Regione (in genere) – Norme della Regione Abruzzo – Consiglio regionale in regime di prorogatio – Esercizio della funzione legislativa – Atto legislativo che non ha la natura di atto dovuto in relazione ad impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali, e che non possiede i requisiti di urgenza e necessità.

Legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 15 (Modifica ed integrazione alla L.R. 29.7.2011, n. 23 “Riordino delle funzioni in materia di aree produttive” e modifica alla L.R. 17.12.1997, n. 143 “Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni”).

Costituzione, art. 123.

SENTENZA N. 216/2015 (PRES. CRISCUOLO; RED. DE PRETIS)

Moneta – Conversione in euro delle lire fuori corso legale – Prescrizione anticipata, con effetto immediato, delle lire ancora in circolazione al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge impugnato, in deroga all'ordinario termine decennale fissato al 28 febbraio 2012 – Versamento del relativo controvalore all'entrata del bilancio dello Stato per la riassegnazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato – Misura avente il dichiarato fine di ridurre il debito pubblico.

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 26.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza e legittimo affidamento)

SENTENZA N. 243/2016 (PRES. GROSSI; RED. AMATO)

Elezioni – Norme della Regione Calabria – Modifiche alla legge elettorale regionale – Soppressione dell'assegnazione di un seggio in consiglio regionale al candidato classificatosi secondo alle elezioni per la carica di presidente della giunta – Disposizione adottata dal consiglio regionale in prorogatio – Esorbitanza dagli interventi legislativi necessari e indifferibili consentiti agli organi elettivi in regime di prorogatio.

Legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19 recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», art. 1.

Costituzione, art. 123.

SENTENZA N. 73/2017 (PRES. GROSSI; RED. BARBERA)

Edilizia e urbanistica – Norme della Regione Basilicata – Interventi sul patrimonio edilizio esistente in deroga agli strumenti urbanistici – Estensione, con norme autoqualificate di interpretazione autentica, agli edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità – Violazione del principio di ragionevolezza – Carattere innovativo retroattivo delle norme censurate – Lesione dell'affidamento dei controinteressati all'intervento

– Surrentizia introduzione di sanatoria edilizia a livello regionale – Potenziale ricaduta sull’effettività del diritto ad agire in giudizio e sulle attribuzioni dell’autorità giudiziaria.

Legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016), artt. 42 e 44, commi 1, 2 e 3.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza).

SENTENZA N. 147/2017 (PRES. GROSSI; RED. SCIARRA)

Previdenza – Decorrenza retroattiva della ricongiunzione onerosa verso il regime dell’assicurazione generale obbligatoria dei contributi versati presso gestioni alternative.

Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 12-*septies*.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza e legittimo affidamento).

SENTENZA N. 176/2017 (PRES. GROSSI; RED. MORELLI)

Privilegio, pegno e ipoteca – Disciplina dei privilegi erariali introdotta dal Decreto legge n. 98 del 2011 – Crediti dello Stato per imposte dirette e relative sanzioni – Collocazione sussidiaria, in caso di infruttuosa esecuzioni sui mobili, sul prezzo degli immobili, con preferenza rispetto ai crediti chirografari – Estensione ai crediti sorti prima ma fatti valere dopo l’istituzione del privilegio sussidiario – Indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo e compressione del legittimo affidamento riposto dagli altri creditori nella soddisfazione dei propri crediti – Assenza di motivi imperativi di interesse generale che giustifichino tali effetti.

Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 23, comma 39.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza e legittimo affidamento).

SENTENZA N. 54/2019 (PRES. LATTANZI; RED. AMATO)

Trasporto pubblico – Ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa – Regolazioni debitorie dei disavanzi di gestione, comprensivi degli oneri di trattamento di fine rapporto – Definizione nei termini delle istruttorie effettuate a seguito di comunicazioni e istanze formulate entro il 31 agosto 2005.

Decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 9 marzo 2006, n. 80, art. 31.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza e legittimo affidamento).

SENTENZA N. 66/2022 (PRES. AMATO; RED. ANTONINI)

Imposte e tasse – Riscossione delle imposte – Procedure di discarico dell’inesigibilità dei crediti affidati agli agenti della riscossione – Definizione degli agenti di riscossione – Applicabilità retroattiva alle società private “scorporate” – Estensione a loro favore del meccanismo dello “scalare inverso”.

Legge 23 dicembre 2014, n. 190 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e

pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, commi 687 e 688 in combinato disposto con il comma 684.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza).

SENTENZA N. 104/2022 (PRES. AMATO; RED. AMOROSO)

Previdenza e assistenza – Gestione separata dell’INPS – Obbligo di iscrizione per i professionisti che, pur svolgendo attività il cui esercizio comporta l’iscrizione ad appositi albi od elenchi, non sono però iscritti, per ragioni reddituali, alla cassa di previdenza professionale (nel caso di specie: avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense) – Effetto retroattivo dell’obbligo, stabilito con norma di interpretazione autentica, in difformità all’orientamento giurisprudenziale nel frattempo affermatosi – Esonero dal pagamento delle sanzioni civili per gli inadempienti nel periodo anteriore alla vigenza della norma interpretativa – Omessa previsione.

Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 12.

Costituzione, art. 3 (legittimo affidamento).

SENTENZA N. 145/2022 (PRES. AMATO; RED. SCIARRA)

Impiego pubblico – Personale dell’Amministrazione degli affari esteri in servizio all’estero – Trattamento economico complessivo – Esclusione retroattiva, mediante norma di interpretazione autentica, della corresponsione dell’indennità di amministrazione.

Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1-bis.

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza e legittimo affidamento), 24, comma 1, 102, 111 e 117, primo comma.

Convenzione europea sui diritti dell’uomo, art. 6.

SENTENZA N. 169/2022 (PRES. AMATO; RED. PROSPERETTI)

Militari – Controllori del traffico aereo in servizio nelle forze armate – Premio, erogato in unica soluzione, alla cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età per coloro che, al 22 gennaio 2004, avevano superato il quarantacinquesimo ma non il cinquantesimo anno di età – Abrogazione, con effetti retroattivi.

Legge 23 dicembre 2014, n. 190 recante (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015), art. 1, comma 261).

Costituzione, art. 3 (legittimo affidamento).

SENTENZA N. 186/2022 (PRES. AMATO; RED. MODUGNO)

Spettacolo – Teatro Eliseo – Erogazione di un contributo di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018, per spese ordinarie e straordinarie, per garantire la continuità dell’attività in occasione del centenario della fondazione.

Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, art. 22, comma 8.

Costituzione, artt. 3 (proporzionalità) e 41.

SENTENZA N. 188/2022 (PRES. AMATO; RED. BUSCEMA)

Regione Veneto – Impiego pubblico – Trattamento economico – Titolare dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori – Indennità complessiva – Riduzione nella misura pari al 30 per cento del trattamento spettante ai consiglieri regionali.

Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012), art. 7.

Costituzione, art. 3 (proporzionalità).

SENTENZA N. 25/2023 (PRES. SCIARRA; RED. ZANON)

Militari – Ordinamento militare – Profilassi vaccinale del personale militare – Previsione che la Sanità militare può dichiarare indispensabile la somministrazione, secondo appositi protocolli, di specifiche profilassi vaccinali al personale militare per poterlo impiegare in particolari e individuate condizioni operative o di servizio – Necessità che la legge indichi le specifiche profilassi vaccinali che la Sanità militare possa imporre al personale militare – Omessa previsione.

Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), art. 206-*bis*, comma 1.

Costituzione, art. 32, comma secondo.

SENTENZA N. 110/2023 (PRES. SCIARRA; RED. VIGANÒ)

Regione Molise – Paesaggio – Pianificazione – Interventi edilizi nelle fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano – Condizioni.

Legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022), art. 7, comma 18.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza).

SENTENZA N. 138/2023 (PRES. SCIARRA; RED. BARBERA)

Regione Campania – Delegificazione – Legge di autorizzazione alla delegificazione (nel caso di specie: disciplina dell'ordinamento amministrativo della Giunta regionale) – Indicazione delle norme generali regolatrici della materia – Omessa previsione.

Regione Campania – Delegificazione – Abrogazione della legge regionale che disciplinava la materia oggetto di delegificazione (nel caso di specie: ordinamento amministrativo della Giunta regionale) Regione Campania – Delegificazione – Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di autorizzazione alla delegificazione.

Legge della Regione Campania 6 agosto 2010, n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale), artt. 2, comma 1, e 2 comma 2.

Costituzione, art. 123.

Statuto per la Regione Campania, art. 56, comma 4.

SENTENZA N. 216/2023 (PRES. BARBERA; RED. PROSPERETTI)

Militari – Trattamento economico premiale, introdotto nel 2000 e successivamente confermato – Beneficiari – Piloti militari – Condizioni – Abrogazione, con effetti retroattivi.

Legge 23 dicembre 2014, n. 190 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, comma 261.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza e legittimo affidamento).

SENTENZA N. 4/2024 (PRES. BARBERA; RED. D'ALBERTI)

Impiego pubblico – Trattamento economico – Retribuzione individuale di anzianità (RIA) – Maggiorazione riconosciuta dagli accordi di comparto per il triennio 1988-1990, poi prorogato al 1993 – Successiva novella, innovativa e con efficacia retroattiva, che priva di effetto la proroga, salvi i giudicati già maturati.

Legge 23 dicembre 2000, n. 388 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», art. 51, comma 3.

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza e certezza), 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma.

Convenzione europea sui diritti dell'uomo, art. 6.

SENTENZA N. 77/2024 (PRES. BARBERA; RED. PATRONI GRIFFI)

Sanità pubblica – Farmaci – Prezzi delle specialità medicinali, esclusi i medicinali da banco – Regime di sorveglianza – Controllo sottoposto a delibera del CIPE, annullata in sede giurisdizionale – Successiva disposizione, asseritamente interpretativa, che attribuisce effetto retroattivo alla delibera annullata.

Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), art. 36, commi 1 e 2.

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza), 111 e 117, primo comma.

Convenzione europea sui diritti dell'uomo, art. 6.

SENTENZA N. 134/2025 (PRES. AMOROSO; RED. ANTONINI)

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Calabria – Interventi in materia di salvaguardia ambientale – Impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici – Necessità, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale, che i medesimi impianti riducano la potenza.

Legge Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative), art. 14, comma 2.

Costituzione, art. 3 (legittimo affidamento).

Considerato in diritto

[*omissis*]

In relazione all'art. 5 viene dedotta la violazione dell'art. 54 dello Statuto regionale, perché nella formazione della Commissione provinciale dell'artigianato (che, secondo la legge stessa ha molti e importanti compiti consultivi e deliberativi) non si è tenuto conto dell'obbligo di assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici della Provincia.

Il contrasto tra la norma dello Statuto e la norma della legge non può dar luogo a dubbi e la stessa Provincia di Bolzano lo riconosce espressamente nelle sue deduzioni difensive, soggiungendo che la norma stessa sarà in tal senso quanto prima riformata. Ma questo proposito non esime naturalmente la Corte dal doverne dichiarare intanto la illegittimità costituzionale.

In relazione all'art. 19 della legge, la illegittimità costituzionale viene dedotta come conseguenza della violazione del principio che riserva esclusivamente allo Stato la emanazione di norme di carattere penale.

La Provincia di Bolzano riconosce come ineccepibile il principio per cui è riservata soltanto allo Stato la emanazione di norme relative all'esercizio del magistero punitivo come una delle espressioni più alte della sovranità statale unitaria.

Sostiene tuttavia la detta Provincia che, nella specie, l'art. 19 non contiene una norma penale; trattandosi invece di una norma che stabilisce una sanzione meramente amministrativa, in quanto fondata su potestà amministrativa. Ma l'assunto non può essere accolto. La distinzione fra norme penali e norme contenenti sanzioni amministrative va riportata non tanto al carattere della materia a cui la norma si riferisce nel comminare una determinata sanzione, ma va piuttosto riferita al carattere intrinseco della sanzione stessa, all'organo che è chiamato ad applicarla, al procedimento da seguirsi nell'applicazione, alle conseguenze giuridiche di essa ¹. Ora nella specie non solo è comminata come sanzione l'ammenda, che è compresa fra le pene previste nel Codice penale, ma viene nettamente distinta la fase della contestazione e della eventuale definizione in via amministrativa dalla fase giudiziaria in cui la sanzione viene applicata e che è devoluta al giudice ordinario, con la conseguente convertibilità della pena pecuniaria in pena detentiva in caso di insolvibilità del condannato.

(¹) La Corte, in questa sentenza, distingue le norme penali dalle norme sanzionatorie amministrative sulla base dei seguenti criteri: 1) carattere intrinseco della sanzione; 2) organo chiamato ad applicarla; 3) procedimento di applicazione della sanzione; 4) conseguenze della sanzione. Numerosi anni dopo, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella nota sentenza *Engel* (Plenaria 8 giugno 1976, caso n. 5100/71, *Engel and Others v. the Netherlands*, parr. 81 e 82), elaborerà gli omonimi criteri per stabilire se una sanzione (e dunque la norma che la prevede) abbia natura penale o di altro genere agli effetti della Convenzione: a) qualificazione giuridica della misura nel diritto nazionale; b) natura intrinseca dell'illecito; c) livello di severità della sanzione imposta.

Nessun dubbio pertanto che si tratta di una sanzione di carattere penale che rientra nel magistero punitivo la cui regolamentazione è riservata esclusivamente allo Stato.

Ne consegue che anche questa norma deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*];

2) In parziale accoglimento del ricorso stesso specificato in epigrafe, proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Provincia di Bolzano, dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3 comma quarto, 5, 19 e 21 della legge 30 ottobre 1952 della Provincia di Bolzano, relativa alla disciplina dello artigianato e alla formazione professionale artigiana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 1956.

* * *

Sentenza n. 21/1957 (Pres. De Nicola; Rel. Ambrosini)

Considerato in diritto

Il potere legislativo penale appartiene soltanto allo Stato, principalmente in virtù di un principio generale che trova fondamento soprattutto nella particolare natura delle restrizioni della sfera giuridica che si infliggono mediante la pena. La quale incide sugli attributi e beni fondamentali della persona umana, in primo luogo sulla libertà personale; onde la necessità che tali restrizioni siano da stabilirsi in base a una generale e comune valutazione degli interessi della vita sociale, quale può essere compiuta soltanto dalla legge dello Stato.

Il principio discende inoltre da altri criteri informativi della Costituzione, quali sono consacrati nelle norme generali, e nell'art. 3, che garantisce l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, e nell'art. 5, che consacra l'unità politica dello Stato proclamando che la Repubblica è "una ed indivisibile".

La competenza esclusiva dello Stato a legiferare in un campo, che attiene a quella salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo che la Costituzione afferma e pone anzi a base di tutto l'ordinamento giuridico dello Stato, trova conferma nella disposizione specifica dell'art. 25, comma 2: "Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso".

Si è osservato che questa disposizione è diretta ad affermare il principio della irretroattività della legge penale; ma il fatto che il 2 comma dell'art. 25

affermi questo principio non porta alla conseguenza e non esclude che contemporaneamente ne ha affermato un altro, quello della riserva della legge statale.

In proposito si obietta: che tale disposizione parla genericamente di “legge”; che sono leggi formali non soltanto quelle statali ma anche quelle regionali; e che perciò la norma contenuta nell’art. 8 della legge sarda impugnata non è in contrasto con la disposizione dell’art. 25 della Costituzione, giacché è stata emanata con “legge”.

Su questo punto specifico, in un caso simile all’attuale rispetto alla portata della parola “legge” adoperata dall’art. 108, comma 1, della Costituzione, la Corte ebbe esplicitamente a pronunciarsi nella sentenza n. 4, affermando che quando questo articolo rinvia alla “legge” la emanazione delle “norme sull’ordinamento giudiziario e ogni magistratura” si riferisce sicuramente e non può che riferirsi alla legge dello Stato.

Che allo stesso modo debba intendersi la parola “legge” quando è adoperata nell’art. 25, comma 2, risulta dalla natura dei diritti che da esso vengono toccati, ed è comprovato dalla portata inequivocabile che ha la stessa parola “legge” quando è adoperata negli altri due commi dell’art. 25, che trattano di materie le quali attengono a diritti fondamentali di libertà, e che perciò sicuramente rientrano nella sfera di competenza dello Stato “uno e indivisibile”.

Nel comma 1, dell’art. 25 si prescrive che “nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge”, e nel terzo comma che “nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge”. E se si esaminano tutti gli altri articoli della Costituzione, nei quali si rinvia puramente e semplicemente alla “legge” la disciplina dei diritti individuali e delle funzioni e potestà degli organi costituzionali dello Stato, si vede che essi si riferiscono sempre alla “legge statale”.

In base adunque ai principi generali contenuti nelle disposizioni degli artt. 3 e 5 della Costituzione e al principio specifico dettato dall’art. 25, comma 2, si può affermare che la disciplina del potere punitivo resta riservata allo Stato, e che è del tutto preclusa alle Regioni, sia a quelle ad ordinamento comune, sia a quelle a statuto speciale.

Soltanto una deroga espressa avrebbe potuto o potrebbe limitare l’efficacia di questo principio; ma né nella Costituzione per le Regioni ad autonomia ordinaria, né nello Statuto speciale per la Sardegna (art. 35), né negli Statuti speciali delle altre Regioni ad ordinamento particolare, vi ha alcuna disposizione che vi apporti deroghe.

Per limitare la portata di tale principio è stato addotto che la Regione, pur non potendo innovare al Codice penale né introdurre pene da quest’ultimo non previste, potrebbe garantire la efficacia delle norme da essa emanate, configurando con le sue leggi reati specificamente ed esclusivamente connessi con materie (quale, nella fattispecie, l’agricoltura in virtù dell’art. 3 dello Statuto) di competenza regionale, ed in particolare connettendo sanzioni penali con la violazione di quei precetti tecnici, giuridicamente codificati, la cui osservanza

sarebbe necessaria al migliore rendimento delle attività considerate. Col che la Regione non innoverebbe rispetto al diritto penale “generale” (che si ammette appartenere alla competenza esclusiva del legislatore statale), ma lo integrerebbe con un proprio diritto penale “speciale”, con l’emanazione di norme sanzionatorie penali complementari, accessorie, integrative, “di rilievo soltanto contravvenzionale”.

Si arriverebbe così a riconoscere indirettamente alle Regioni, sia pur limitatamente al campo contravvenzionale, una potestà legislativa attinente al magistero penale, quella potestà che è ad essa completamente preclusa dai principi affermati negli artt. 3, 5 e 25 della Costituzione, e che non è ad alcuna di esse attribuita né dallo Statuto sardo né dagli altri Statuti speciali.

Orbene una tale potestà non può venire attribuita e riconosciuta indirettamente alle Regioni, ricorrendo a distinzioni e a configurazioni di istituti non previsti nell’ordinamento costituzionale, ed anzi con esso addirittura contrastanti.

Va rilevato anzitutto che nel sistema della autonomia regionale è la Costituzione che attribuisce alle Regioni funzioni e potestà determinate, e che di conseguenza non è possibile che alle Regioni se ne riconoscano, quasi ad integrazione di quelle avute, altre ad esse collegate, in base al prospettarsi di esigenze la cui valutazione spetta in definitiva soltanto allo Stato.

Va altresì rilevato che non è esatto distinguere tra diritto penale “generale” e diritto penale “speciale”, perché il diritto penale è unico, sia rispetto all’essenza, al contenuto ed alle finalità del magistero punitivo, sia riguardo alla fonte da cui unicamente promana (lo Stato sovrano) ed al sistema con cui soltanto può esserne regolata la disciplina (con legge statale).

E se il potere punitivo compete esclusivamente allo Stato, non è possibile riconoscerne alla Regione una parte, sia pur limitata al campo contravvenzionale, perché il diritto penale comprende anche questa parte.

Né è possibile ridurre la portata di questo principio sotto un altro profilo, cercando quasi di declassare le sanzioni penali dettate dalle Regioni, come quella dell’art. 8 della legge sarda impugnata, dalla categoria delle norme penali vere e proprie in un’altra categoria di norme che stabilirebbero sanzioni unicamente amministrative in quanto fondate su potestà amministrative; e ciò perché ogni norma che prevede la comminazione di una pena contiene una sanzione penale ed ha inconfondibilmente il carattere di norma penale.

La Corte ebbe ad occuparsi della questione nella sentenza n. 6, nella quale dichiarò la illegittimità costituzionale della norma dell’art. 19 della legge approvata dal Consiglio provinciale di Bolzano nella seduta del 29 luglio 1952 e riapprovata nella seduta del 30 ottobre 1952. La difesa della Provincia davanti alla Corte aveva sostenuto che l’art. 19 impugnato conteneva non una norma penale ma una sanzione amministrativa.

La Corte respinse nettamente questo assunto con le considerazioni che mette conto di riportare: “Ma l’assunto non può essere accolto. La distinzione

fra norme penali e norme contenenti sanzioni amministrative va riportata non tanto al carattere della materia a cui la norma si riferisce nel comminare una determinata sanzione, ma va piuttosto riferita al carattere intrinseco della sanzione stessa, all'organo che è chiamato ad applicarla, al procedimento da seguirsi nell'applicazione, alle conseguenze giuridiche di essa. Ora nella specie non solo è comminata come sanzione l'ammenda, che è compresa fra le pene previste nel Codice penale, ma viene nettamente distinta la fase della contestazione e della eventuale definizione in via amministrativa dalla fase giudiziaria in cui la sanzione viene applicata e che è devoluta al giudice ordinario, con la conseguente convertibilità della pena pecuniaria in pena detentiva in caso di insolubilità del condannato. Nessun dubbio pertanto che si tratta di una sanzione di carattere penale che rientra nel magistero punitivo la cui regolamentazione è riservata esclusivamente allo Stato".

La Commissione legislativa "autonomia, ordinamento regionale, affari interni" del Consiglio regionale sardo, nel riproporre al Consiglio la riapprovazione della legge votata il 27 maggio 1955 e rinviata dal Governo per un nuovo esame in riguardo all'art. 8 in questione, motivò la sua proposta adducendo che l'enunciazione nello Statuto delle materie di competenza regionale "sarebbe priva di ogni significato giuridico, e di questo risulterebbe tradito lo spirito politico informatore, se alla Regione non fosse riconosciuto il potere di dettare norme di carattere penale, quando esse siano necessarie ad assicurare la efficacia delle sue leggi".

E la difesa della Regione davanti alla Corte, nella memoria a stampa e nella discussione orale, ha insistito nel rilevare che la disciplina di una materia di competenza della Regione (come nella fattispecie la disciplina tecnica ed amministrativa dello sfruttamento delle piante da sughero che rientra nella materia "agricoltura e foreste" di competenza della Regione in base all'art. 3, lettera d, dello Statuto) "rimarrebbe priva di ogni efficacia, se al legislatore regionale fosse precluso di munirla di sanzioni, le quali non possono essere che punitive".

Ma tale assunto è inaccettabile, non solo perché contrasta con i principi costituzionali sopra esposti, ma anche perché non corrisponde alla realtà della situazione giuridica riguardante i modi di assicurare l'efficacia delle leggi regionali.

Non è esatto che solo con le sanzioni penali si potrebbe provvedere all'osservanza delle leggi regionali, e che queste rimarrebbero prive di efficacia se non potessero venire dotate di tali sanzioni.

All'infuori delle sanzioni penali ve ne sono infatti altre che la Regione può dettare, quali le sanzioni civili e amministrative, e anche le sanzioni di carattere specificamente pecuniario, purché non convertibili (come quelle previste dall'art. 8 della legge sarda impugnata) con pena restrittiva della libertà personale: se convertibili acquistano senz'altro carattere penale, e sono perciò completamente precluse all'esplicazione della potestà legislativa della Regione.

Né possono aver peso in questa sede i rilievi e le preoccupazioni largamente avanzate dalla difesa della Regione: circa la inapplicabilità in caso di violazione

delle leggi regionali delle sanzioni penali, che l'art. 650 del Codice penale commina non riguardo alla inosservanza di una legge, sibbene per la inosservanza di "un provvedimento legalmente dato dalla autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene"; e circa la condizione di inferiorità in cui le Regioni si trovano rispetto alle Province ed ai Comuni, per il fatto che non possono ritenersi estensibili alle leggi regionali le garanzie penali contenute nella vigente legislazione dello Stato in ordine alle violazioni dei regolamenti delle Province e dei Comuni.

L'art. 8 della legge sarda impugnata viola il suesposto principio, giacché commina una sanzione penale, disponendo che per la infrazione delle disposizioni degli articoli precedenti "si applicano la procedura e le sanzioni previste dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, riguardanti i reati commessi a danno dei soprassuoli vegetanti su terreno soggetto a vincolo idrogeologico".

Il carattere penale delle sanzioni in questione è reso palese dal testo stesso dell'art. 8, e più esplicitamente ancora dal testo delle norme richiamate del R.D. 30 dicembre 1923, del quale basta qui citare gli artt. 24, 26, 27, 28 da una parte e l'art. 34 dall'altra, tutti collocati nel capo II, col titolo "Disposizioni penali e di polizia".

L'art. 24 dispone che "il proprietario o possessore di terreni vincolati, il quale non osservi le norme emanate... incorrerà nella ammenda da lire... a lire...". Gli artt. 26, 27 e 28 comminano per altri contravventori e per altre infrazioni "pene pecuniarie".

Riferendosi all'ammenda ed in genere alle pene pecuniarie previste nel decreto, l'art. 34 detta:

"Le pene pecuniarie stabilite dal presente decreto saranno nel caso di non effettuato pagamento, commutate nell'arresto, a seconda del suo ammontare, osservato il ragguaglio ed il limite stabiliti dal Codice penale".

Questi riferimenti sono più che sufficienti per comprovate che le sanzioni previste dall'art. 8 della legge regionale impugnata hanno Carattere di sanzioni penali.

E siccome la disciplina del potere penale è riservata completamente alla legge dello Stato, è evidente che la Regione, dettando la norma dell'art. 8, ha legiferato in un campo che le è del tutto precluso.

Data la validità del motivo principale del ricorso, non occorre far luogo all'esame dell'altro motivo che la difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri aveva addotto in via del tutto subordinata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge approvata il 27

maggio 1955 e riapprovata il 26 marzo 1956 dal Consiglio regionale della Sardegna, relativa alla “disciplina dello sfruttamento delle piante da sughero”.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 gennaio 1957.

* * *

Sentenza n. 23/1957 (Pres. De Nicola; Rel. Bracci)

Considerato in diritto

[*omissis*]

È invece fondata la censura di legittimità costituzionale là dove il n. 3 sancisce: “Per le infrazioni alle suddette deliberazioni, nei casi in cui esse importino limitazione o condizioni, si applica l’ammenda nella misura determinata dall’art. 8 del D.P.R. 13 luglio 1934, n. 747, da lire 1. 600 a lire 8. 000”. Trattasi d’una sanzione penale e non d’una sanzione amministrativa e poiché la materia penale è sottratta alla competenza regionale (v. sentenza n. 6 del 15 giugno 1956) il ricorso su questo punto deve essere accolto.

Deve essere accolto per le stesse ragioni il ricorso relativamente all’ultima parte del n. 4 dell’art. 2: “Per le infrazioni relative a dette limitazioni si applica l’ammenda nella misura determinata dal combinato disposto degli artt. 8 e 9 del D.P.R. 13 luglio 1954, n. 747, da lire 1. 600 a lire 8000”. È anche da accogliersi il ricorso relativamente al n. 5 dell’art. 2, che riguarda le autorizzazioni e le limitazioni di cui al disposto dell’art. 9 del T.U. 8 ottobre 1931, n. 1604 (rifiuti di stabilimenti industriali versati nelle acque del mare). Queste autorizzazioni interessano necessariamente il demanio marittimo e trattasi di materia d’industria piuttosto che di pesca, che lo Stato, anche in sede di decentramento delle proprie funzioni, ha riservato ai propri organi (Capitanerie di porto).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, n. 3, parte seconda: “Per le infrazioni alle suddette deliberazioni, nei casi in cui esse importino limitazioni o condizioni, si applica l’ammenda nella misura determinata dall’art. 8 del D.P.R. 13 luglio 1954, n. 747, da lire 1600 a lire 8000”; n. 4, parte seconda: “Per le infrazioni relative a dette limitazioni si applica l’ammenda nella misura determinata dal combinato disposto degli articoli 8 e 9 del D.P.R. 13 luglio 1954, n. 747, da lire 1600 a lire 8000”; e n. 5 della legge regionale sarda 7 marzo 1956, approvata nuovamente il 16 luglio 1956 dal Consiglio regionale sardo portante disposizioni relative all’esercizio di funzioni in materia di pesca;

[*omissis*].

Così deciso in Romas nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 gennaio 1957.

* * *

Sentenza n. 22/1961 (Pres. Cappi; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

1. – Preliminare si presenta l'esame del motivo di ricorso con cui viene contestato il potere della Regione sarda di esercitare la competenza legislativa primaria ad essa attribuita nella materia del turismo dall'art. 3, lettera *p*, dello Statuto, prima che siano state emanate le norme di attuazione di cui all'art. 56 del medesimo.

Non appare fondata la tesi sostenuta dalla difesa della Regione, secondo la quale l'emanazione di tali norme debba richiedersi solo quando l'esercizio dei poteri assegnati all'ente regionale importi il trasferimento a questo di un settore prima appartenente all'organizzazione diretta dello Stato, e non già nel caso ricorrente nella specie, in cui si dispone la pura e semplice assunzione da parte dell'ente stesso di funzioni che non danno luogo ad alcuno spostamento di uffici. Contrasta, infatti, con tali tesi il testuale e tassativo disposto del citato art. 56, che richiede la previa emanazione delle norme in parola tanto per l'una che per l'altra delle ipotesi prospettate.

Neppure da accogliere è l'interpretazione restrittiva che si vorrebbe dare al termine "attuazione", intendendolo, in contrapposto a quello di "applicazione", nel significato di "prima attuazione", caratterizzata dalla funzione di rendere operante in concreto l'ente prima fornito di vita solo potenziale, con conseguente cessazione della funzione stessa al momento dell'effettiva costituzione degli organi necessari a conferirgli la capacità di agire. Checché si possa pensare della distinzione proposta fra l'attuazione e l'applicazione di norme giuridiche, è certo che essa non giova a fornire un valido criterio interpretativo dell'art. 56. Infatti, risulta chiaramente dalla correlazione da questo posta fra le norme relative al passaggio degli uffici (il quale evidentemente presuppone l'avvenuta formazione degli organi costituzionali regionali) e quelle di attuazione, come ad entrambe sia stato affidato lo stesso compito di stabilire i tempi ed i modi per il progressivo adattamento, attraverso tappe successive, del preesistente ordinamento nuovo. Il che trova pieno riscontro nella prassi seguita con l'emanazione dei successivi decreti presidenziali 19 maggio 1949, n. 250, 19 maggio 1950, n. 327, 15 gennaio 1951, n. 55, i quali hanno provveduto a regolare le modalità per le assunzioni e per l'esercizio di alcuni dei compiti trasferiti alla Regione. Come, d'altra parte, si renderebbe possibile limitare il compito dell'attuazione alla pura e semplice "prima formazione" degli organi costituzionali della Regione, quando l'esercizio di parecchie competenze ad essa attribuite presuppone, per preciso disposto statutario (es. art. 3, lettere *d* e *e*),

una previa specificazione della sfera loro propria, non effettuabile senza un apposito intervento normativo?

Del resto la stessa difesa della Regione riconosce che il trasferimento delle funzioni, anche quando non importi passaggio di uffici dall'uno all'altro ente, richiede, tuttavia, una serie di predisposizioni relative alla determinazione della data del trasferimento stesso, alla definizione delle pratiche in corso, alla ripartizione degli oneri finanziari, ed anche, a volte, al coordinamento delle attività trasferite con quelle rimaste allo Stato, che in nessun caso possono rimanere affidate alla legge regionale. Conviene, altresì, nel ritenere la impossibilità che da tale legge si facciano discendere obblighi a carico di funzionari statali. Se questo è, non può contestarsi l'invalidità dell'atto impugnato, poiché esso, per il fatto di affidare agli organi della Regione tutte le attività inerenti al turismo (come le direttive agli enti provinciali, le nomine dei loro presidenti, il riconoscimento delle stazioni di cura, la vigilanza e tutela sulle medesime, nonché sui Comuni dispensati dal costituirle, l'emissione di provvedimenti sulle tariffe e sul vincolo alberghiero), se divenisse operante, precluderebbe implicitamente, data la impossibilità di duplicazione di funzioni aventi lo stesso oggetto, l'esercizio delle competenze assegnate dalle leggi dello Stato ai propri uffici nella materia stessa, e conseguentemente verrebbe ad imporre ad essi (in contrasto con le premesse accolte) obblighi per lo meno negativi, di astensione dal fare.

Né può ritenersi consentito, per il danno che ne deriverebbe alla certezza dei rapporti, affidare la determinazione della data e delle modalità del passaggio ad "accordi" fra Stato e Regione, come vorrebbe la difesa di quest'ultima, perché tale specie di atti non è in nessun modo prevista quale forma di attuazione degli Statuti regionali.

Nessun argomento a favore di una diversa soluzione può dedursi, poi, dall'art. 37 dello Statuto, secondo cui nelle materie attribuite alla Regione rimangono in vigore le leggi dello Stato fino a quando esso non abbia disposto con proprie norme. Infatti, contrariamente a quanto la difesa della Regione ritiene, il detto articolo, lungi dal sottrarre l'esercizio della legislazione regionale alla condizione della previa emanazione delle norme di attuazione, dispone per il caso in cui, pur dopo il verificarsi di tale evento, la Regione si astenga dal legiferare.

Si deve, quindi, concludere che l'appartenenza alla Regione delle competenze ad essa attribuite dallo Statuto non è di per sé sufficiente a consentirle l'esercizio in concreto delle medesime (sempreché esse abbiano attinenza con l'ordinamento e le funzioni di uffici statali) fino a quando non sia intervenuto l'apposito decreto legislativo del Capo dello Stato, al quale esclusivamente spettano le determinazioni necessarie per l'inizio delle attività regionali. La giurisprudenza della Corte è costante nell'affermazione del principio enunciato (come risulta dalle sentenze nn. 14, 15, 20 del 1956, 9, 11, 13, 14, 19, 39 del 1957,

1 del 1958, 44 e 65 del 1959, 19 e 43 del 1960), non contraddetta, come inesattamente ritiene la difesa della Regione, dalla sentenza n. 2 del 1960.

2. – Neppure degna di accoglimento può ritenersi la tesi, avanzata in via subordinata dalla Regione, secondo cui le norme dalla medesima emanate anteriormente a quelle presidenziali di attuazione, sarebbero da ritenere non già invalide, bensì solo inefficaci. Pur senza prendere posizione sul problema se compete alla Regione di sottoporre le proprie leggi a termine iniziale e a condizione sospensiva, è da porre in rilievo che la sospensione di efficacia inerente a tali dichiarazioni accessorie di volontà deve risultare in modo esplicito, o almeno potersi desumere univocamente dallo stesso contenuto delle statuizioni. Se, invece, come avviene nella specie, il testo non offra alcun elemento sufficiente a far ritenere lo stato di pendenza voluto conferire alle norme emanate, queste, in virtù dei principi generali in materia, non potranno non entrare in vigore nel quindicesimo giorno dalla pubblicazione con la conseguenza di vincolare alla loro osservanza, se non altri, le autorità sottoposte al potere d'impero esercitato dal legislatore regionale. Né il rimedio a tale evenienza potrebbe affidarsi a postume impugnative da parte dello Stato contro i singoli atti con cui si desse esecuzione alle norme così pubblicate (come pensa la difesa regionale) dovendo, invece, farsi valere nel senso di precludere la possibilità della loro emanazione. Ciò che può ottenersi solo per effetto della dichiarazione di invalidità della legge che li consente: invalidità la quale colpisce la pretesa, argomentabile dallo stesso tenore dell'atto, di divenire operativa prima che si sia verificato l'evento che condiziona l'efficacia dell'atto medesimo.

3. – Nessuna influenza sulle conclusioni alle quali si è pervenuti deve essere attribuita al fatto che le disposizioni sul procedimento di formazione delle norme di attuazione siano inserite fra quelle transitorie dello Statuto sardo, e neppure alla cessazione (avvenuta al momento dell'entrata in funzione dell'organizzazione ordinaria della Regione) di alcuni degli organi designati dall'art. 56 ad intervenire in detto procedimento (Alto Commissario e Consulta regionale). Non si potrebbe argomentare da tali circostanze la volontà del Costituente di limitare nel tempo l'obbligo della previa emanazione delle norme di attuazione, perché (a parte il rilievo che il titolo VIII, sotto il quale è collocato l'art. 56, comprende non solo le disposizioni transitorie, ma anche quelle finali) con tale interpretazione contrastano le esigenze, già messe in rilievo dei rapporti fra Stato e Regione, quali risultano dal sistema costituzionale in cui lo Statuto si inserisce. Pertanto, solo l'apposizione di un espresso termine di decadenza avrebbe potuto condurre a diversa conclusione.

D'altra parte, non si rende possibile, per risolvere la questione nascente dalla circostanza richiamata, né giovarsi (come pure è stato sostenuto) dell'opera della vecchia Commissione paritetica nominata in passato (dato che, anche a prescindere dalle difficoltà che in pratica potrebbero impedire la convocazione di tale collegio, questo è ormai venuto a perdere il carattere rappresentativo che ne giustifica l'intervento) e neppure ricorrere alla applicazione, in via di

analogia, della VIII dispos. trans. della Costituzione, che affida alla sola legge della Repubblica l'emanazione delle norme riguardanti il trasferimento dei poteri dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, e ciò per la diversità della *ratio* di questa disposizione rispetto a quella dell'art. 56. Infatti, lo speciale procedimento di formazione delle norme previste da quest'ultimo costituisce applicazione del principio dell'art. 116, diretto a potenziare l'autonomia di alcune Regioni, fra cui è la Sardegna, e vuole salvaguardare l'esigenza di far risultare le modalità del trasferimento dei poteri quanto più possibile aderenti alle necessità dell'ente, quali possono essere avvertite e prospettate dai suoi rappresentanti. Si rende, pertanto, indispensabile che l'operazione di integrazione della disposizione statutaria incompleta, affidata all'interprete, non comprometta il mantenimento della garanzia costituzionale voluta assicurare e la mantenga negli stessi termini in cui era stata predisposta. Il problema così formulato appare di facile soluzione quando lo si prospetti nella sua giusta luce, e cioè lo si riconduca ai principi relativi al passaggio delle competenze da organi straordinari ad altri ordinari dello stesso ente. È da ricordare al riguardo che l'Alto Commissario per la Sardegna e la Consulta regionale, istituiti, all'origine, quali organi di decentramento dell'organizzazione diretta dello Stato (secondo disponeva il R.D.L. 27 gennaio 1944, n. 21, e successive modificazioni, ed il D.L. 12 dicembre 1944, n. 417, e successive modificazioni) vennero ad assumere, dal momento dell'entrata in vigore dello Statuto speciale, adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, la diversa veste di organi provvisori dell'ente che doveva costituirsi, ed in tale qualità si conferirono loro le competenze di cui agli artt. 55 e 56 (da essi effettivamente adempiute, con la loro partecipazione alla formazione delle norme di attuazione di cui ai decreti presidenziali 19 maggio 1949, n. 250, e 19 maggio 1950, n. 327). Così essendo, appare evidente che, una volta entrati in funzione gli organi ordinari dell'ente, è a questi che devono ritenersi trasferite quelle fra le competenze stesse che erano destinate, per la loro natura, a perdurare oltre il periodo iniziale della prima formazione.

Non presenta, poi, difficoltà identificare tali organi quando si tenga presente, da una parte, che lo stesso art. 56, nel suo ultimo comma, ha direttamente provveduto a designare nel Consiglio regionale l'organo successore della Consulta nel compito della emanazione dei pareri ivi richiesti e, dall'altra, che, essendo il Presidente regionale subentrato nella funzione, provvisoriamente affidata all'Alto Commissario, di capo e rappresentante della Regione, è ad esso che deve ritenersi passato il Compito della nomina dei due membri, i quali, insieme agli altri due, di nomina governativa, devono entrare a comporre la Commissione paritetica.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge approvata dal Consiglio

regionale sardo il 16 giugno 1959, riapprovata il 25 maggio 1960, contenente “Disposizioni relative al turismo”, in relazione all’art. 56 Statuto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 1961.

* * *

Sentenza n. 26/1961 (Pres. Cappi; Rel. Papaldo) ¹

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Con la sentenza 20 giugno 1956, n. 8, la Corte affermò che, ai fini della pronuncia sulla legittimità costituzionale dell’art. 2 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, dovesse aversi riguardo non già al significato rivestito dalla norma nel sistema che le dette vita, bensì a quello acquistato sulla base della interpretazione che, in conformità alla Costituzione, ne era stata data dalla giurisprudenza.

Secondo tale interpretazione, la Corte ritenne che si potesse dichiarare infondata la questione relativa alla legittimità costituzionale di quella norma, in considerazione che i provvedimenti del genere hanno il carattere di atti amministrativi adottati dal Prefetto nell’esercizio dei compiti del suo ufficio, strettamente limitati nel tempo, in relazione ai dettami della necessità e dell’urgenza, e vincolati ai principi dell’ordinamento giuridico.

[*omissis*]

(¹) La sentenza 26/1961 rappresenta un punto di approdo fondamentale della giurisprudenza costituzionale in materia di diritto dell’emergenza e di ordinanze *extra ordinem* di necessità e urgenza, tema che aveva occupato la giurisprudenza successivamente all’unità nazionale vigente lo Statuto albertino.

La dichiarazione di incostituzionalità dell’art. 2 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, pronunciata con questa sentenza, si fonda sui canoni elaborati dalla stessa Corte costituzionale in una sua precedente sentenza di non fondatezza di pochi anni prima: la sentenza n. 8/1956. In quest’ultima, la Corte aveva fatto salva la disposizione in parola purché essa fosse interpretata in senso conforme a quanto ivi indicato. In particolare, la Corte, riprendendo il percorso interpretativo seguito dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa, aveva chiarito che le ordinanze prefettizie di necessità e di urgenza hanno il carattere di atti amministrativi, limitati nel tempo e all’ambito territoriale dell’ufficio prefettizio e vincolati ai presupposti dell’ordinamento giuridico. Così interpretata, la disposizione non appariva in contrasto con i principi costituzionali che regolano la produzione delle leggi, giacché i provvedimenti del Prefetto, anche se valevano talvolta a fronteggiare una pluralità di situazioni, non potevano essere confusi né con le leggi né con i decreti-legge, che hanno altro carattere ed altri effetti.

Poiché, peraltro, l’art. 2 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, nel lasso di tempo tra la sentenza n. 8/1956 e la sentenza n. 26/1961, aveva dato luogo ad applicazioni non conformi a quanto indicato nella sentenza del 1956, la Corte è pervenuta a una dichiarazione di incostituzionalità della disposizione, nei limiti in cui attribuisce ai Prefetti il potere di emanare ordinanze di necessità e urgenza senza il rispetto dei principi dell’ordinamento giuridico.

4. – L'art. 2 conferisce al Prefetto poteri che non possono in nessun modo considerarsi di carattere legislativo, quanto alla loro forma e quanto ai loro effetti. Quanto al loro contenuto, i relativi provvedimenti, finché si mantengano nei limiti dei principi dell'ordinamento giuridico, non possono mai essere tali da invadere il campo riservato alla attività degli organi legislativi, né a quella di altri organi costituzionali dello Stato: il rispetto di quei limiti impedisce ogni possibile violazione degli artt. 70, 76 e 77 e dell'art. 1, secondo comma, della Costituzione.

Difatti, anche a volerli considerare in ogni caso come aventi carattere normativo, i provvedimenti prefettizi *ex art. 2*, ove non contrastino con i principi dell'ordinamento, restano legittimamente nella sfera dell'attività spettante agli organi amministrativi: essi sono legittimi quando siano emanati in base ai presupposti, nei limiti, con le caratteristiche, le forme e le garanzie, secondo le indicazioni esposte fin dalla precedente sentenza.

[*omissis*]

5. – Dai ripetuti richiami fatti ai principi dell'ordinamento giuridico si rileva che questo è il punto fondamentale della questione. Su di esso bisogna più diffusamente soffermarsi.

È, in primo luogo, da riaffermare che i provvedimenti prefettizi non possono mai essere in contrasto con i detti principi, dovunque tali principi siano espressi o comunque essi risultino, e precisamente non possono essere in contrasto con quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria. È, infatti, ovvio che l'art. 2 della legge di pubblica sicurezza non potrebbe disporre che, in un campo in cui il precetto costituzionale è inderogabile anche di fronte al legislatore ordinario, intervengano provvedimenti amministrativi in senso difforme.

Per quel che si riferisce alle riserve di legge, la Corte ritiene che si debba distinguere.

Nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia (per esempio, art. 13, terzo comma), non può concepirsi che nella materia stessa l'art. 2 permetta la emanazione di atti amministrativi che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione.

Per quanto riguarda quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva adoperando la formula "in base alla legge" o altra di eguale significato, giova ricordare che la costante giurisprudenza di questo Collegio, formatasi principalmente nei riguardi dell'art. 23 della Carta costituzionale, ha ritenuto ammissibile che la legge ordinaria attribuisca all'Autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito. E, pertanto, nulla vieta che, nelle materie ora indicate, una disposizione di legge

ordinaria conferisca al Prefetto il potere di emettere ordinanze di necessità ed urgenza, ma occorre che risultino adeguati limiti all'esercizio di tale potere.

Si può concludere che la omessa prescrizione, nel testo dell'art. 2, del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico renderebbe possibile – ed in realtà ha reso, di recente, possibile – un'applicazione della norma, tale da violare i diritti dei cittadini e da menomare la tutela giurisdizionale.

È, dunque, da ritenere che l'illegittimità dell'art. 2 sussiste soltanto nei limiti in cui esso attribuisce ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, intesa questa espressione nei sensi sopra indicati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, nei sensi e nei limiti indicati nella motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 1961.

* * *

Sentenza n. 26/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Sandulli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

6. – In ordine all'aspetto della determinazione della sanzione penale, ritiene però la Corte che il principio costituzionale della legalità della pena sia da interpretare più rigorosamente, nel senso che esso esige che sia soltanto la legge (o un atto equiparato) dello Stato a stabilire con quale misura debba esser repressa la trasgressione dei precetti che vuole sanzionati penalmente. La dignità e la libertà personali sono, nell'ordinamento costituzionale democratico e unitario che regge il Paese, beni troppo preziosi perché, in mancanza di un inequivoco disposto costituzionale in tali sensi, si possa ammettere che un'autorità amministrativa, e comunque un'autorità non statale, disponga di un qualche potere di scelta in ordine ad essi. Anche l'eguaglianza dei cittadini impone che la possibilità di incidere su tali beni sommi, e le relative modalità, vengano ponderate – sia pure in vista delle differenziazioni eventualmente necessarie – in un'unica sede e in modo unitario. Le leggi dello Stato, se possono, anche con una certa ampiezza, rimettere al giudice la valutazione di situazioni e circostanze, lasciando a lui un adeguato campo di discrezionalità per l'applicazione delle pene nei singoli casi concreti, non possono dunque rimet-

tere ad altre autorità di determinare in via normativa, a propria scelta, se sanzionare o no penalmente certe infrazioni e se sanzionarle in una misura e con certe modalità piuttosto che diversamente.

La normazione sulle pene deve essere perciò considerata propria ed esclusiva della legislazione statale, la quale non può mai abdicarvi, neppure per aspetti marginali.

Alla stregua di tali concetti non può non esser considerato illegittimo l'art. 11 della legge forestale, pel fatto che demanda alle norme locali di polizia forestale emanate dalle Camere di commercio di stabilire a propria scelta (non importa se entro limiti tassativi, indicati con riferimento a un precetto generale altrimenti applicabile) le sanzioni penali da comminare ai trasgressori.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, recante "riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani";

[*omissis*].

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 marzo 1966.

* * *

Sentenza n. 80/1969 (Pres. Sandulli; Rel. Chiarelli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

La legge regionale impugnata autorizza l'Assessore per l'industria e il commercio "a prorogare fino al 31 dicembre 1972 il contratto di esercizio fra i concessionari della miniera di zolfo Cozzo Disi Madonna e la società Condomini Cozzo Disi", già prorogato ai sensi del predetto decreto legislativo. Con tale legge, quindi, la eccezionale e temporanea deroga alla norma generale del divieto del contratto di esercizio viene ulteriormente protratta nei riguardi di un singolo contratto e delle parti di esso.

La legge si presenta pertanto come "legge del caso singolo", in quanto ha per oggetto la proroga di un rapporto giuridico in atto.

Di fronte alla "singolarità" di essa si pone la questione della sua legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Come questa Corte ha già ritenuto, il principio di eguaglianza, affermato come fondamentale in tale articolo, richiede che la legge singolare corrisponda a una obiettiva diversità della situazione considerata, rispetto a situazioni omogenee, la quale giustifichi razionalmente la disciplina differenziata per

questa adottata. Occorre perciò che la *ratio* della legge si esaurisca nella fattispecie da essa disciplinata, e non si estenda a situazioni, concrete o ipotizzabili, le quali, pur presentando elementi comuni con essa, se ne diversifichino in modo da non rendere giustificabile l'applicazione ad esse della normativa disposta per il caso singolo. Ove queste condizioni non esistano, vale a dire ove la *ratio* della legge sia tale da coprire situazioni omogenee rispetto a quella singolarmente considerata, si avrà violazione del principio di eguaglianza, perché si determineranno ingiustificate condizioni di vantaggio o di svantaggio per i soggetti della situazione e del rapporto regolato dalla legge, in relazione ai soggetti della serie delle situazioni o dei rapporti che ne sono stati esclusi.

In questi limiti, è nella discrezionalità del legislatore ordinario stabilire l'ambito della disciplina normativa da adottare, ma rientra nel giudizio di costituzionalità accertare che i detti limiti siano stati rispettati; e precisamente, accertare se non vi è contrasto tra la *ratio* della legge e la sua limitazione a un caso concreto, non giustificata da una obiettiva diversità di esso rispetto ad altri casi a cui quella disciplina legislativa potrebbe estendersi.

3. – Nella specie, gli elementi per individuare la ragione che aveva indotto il legislatore regionale a prevedere la proroga dei contratti di esercizio minerario (proroga che, con la legge impugnata, fu limitata al contratto riguardante la miniera Cozzo Disi) vengono offerti dall'esame dell'iter formativo della legge stessa. Assumono rilevanza in proposito i lavori preparatori, a cui si richiamano le difese delle parti.

Da essi risulta che il Governo regionale aveva presentato all'Assemblea (Atti dell'Assemblea 1950, Documenti, n. 507) un disegno di legge col quale si stabiliva (art. 1) che potevano essere ulteriormente prorogati, su istanza degli interessati, i contratti di esercizio delle miniere di zolfo della Sicilia, nel caso in cui gli esercenti, fruendo di finanziamenti E.R.P., si impegnassero ad eseguire, entro due anni dall'entrata in vigore della legge, nuovi impianti meccanici, diretti ad accrescere notevolmente la resa del minerale o ad ottenere comunque una radicale trasformazione dell'industria mineraria, e sempreché non fosse possibile conseguire l'ammortamento della spesa occorrente per tali impianti entro il 31 dicembre 1956 (data di scadenza della precedente proroga). La proroga era prevista per il periodo di tempo necessario per conseguire l'ammortamento della spesa e comunque per non oltre 15 anni dalla data degli impianti. Per ottenere la proroga si richiedeva la istanza degli interessati, corredata dei progetti, dei preventivi di spesa e del piano di ammortamento, da presentarsi all'Assessore per l'industria e il commercio, il quale poteva autorizzarla, previo parere motivato dell'ingegnere capo del distretto di Caltanissetta e sentito il Consiglio regionale delle miniere (art. 2).

Si afferma nella relazione, che accompagnava il disegno di legge, che questo era stato preceduto "da uno studio della situazione" dal quale era risultato che la realizzazione dei moderni sistemi richiedeva l'impiego di notevoli capitali, per il cui ammortamento occorreva un adeguato periodo di tempo, e che lo scadere

dei contratti di esercizio al 31 dicembre 1956 poteva costituire un ostacolo alla realizzazione, “da parte di esercenti”, di iniziative dirette ad attuare i programmi di trasformazione dell’industria zolfifera. *[omissis]*.

Se non che il disegno di legge governativo fu sostituito, dalla Commissione legislativa industria e commercio, con altro disegno di legge, divenuto poi la legge 28 aprile 1951, n. 41, con cui si limitava la possibilità della proroga esclusivamente al contratto relativo alla miniera Cozzo Disi. E mentre nel disegno di legge governativo era previsto che la durata della proroga sarebbe stata stabilita col decreto dell’Assessore, in relazione a ciascuna impresa e in considerazione del tempo necessario per l’ammortamento della spesa dei nuovi impianti, nel nuovo disegno di legge si poneva come termine della proroga il 31 dicembre 1972, vale a dire la data che le parti avevano convenuto come termine per il godimento della concessione attribuito alla società in nome collettivo. Si sopprimeva, inoltre, il parere del Consiglio regionale delle miniere.

Nella relazione della Commissione si legge che questa, “avendo approfondito l’esame della situazione durante più riunioni e dopo esplicite dichiarazioni dell’Assessore”, si era resa conto che la disposizione riguardante la proroga si sarebbe potuta applicare soltanto alla Cozzo Disi; ma si soggiunge che la Commissione stessa “non volendo lasciare una maglia aperta a tutti gli esercenti, la cui situazione si intende risolvere con la legge generale” di modifica della legge mineraria del 1927, e riconoscendo “l’interesse particolare e generale” a realizzare subito l’impianto di “flottazione” deciso dalla Cozzo Disi, aveva deliberato “di modificare il progetto di legge governativo in un progetto di legge particolare per la detta miniera”.

Ritiene la Corte che sia evidente il contrasto fra il carattere di legge singolare, in tal modo attribuito alla legge approvata dalla Commissione, e la ragione che poteva giustificare la proroga, a cui si era ispirato il disegno di legge governativo, nel prevederla per tutti gli esercenti che avessero dimostrato di potersene avvantaggiare.

Che esistesse una pluralità di esercenti si rileva dalla dichiarata intenzione della Commissione di non lasciare una “maglia aperta a tutti gli esercenti”. È chiaro quindi che l’approfondimento della situazione, che la Commissione asserisce aver compiuto, non aveva modificato, su questo punto, il risultato degli studi che avevano preceduto il disegno di legge governativo e che aveva portato alla proposta di una legge di carattere generale. E se era stato accertato che la Cozzo Disi aveva deciso l’impianto di flottazione, la stessa Commissione ammetteva, sia pure contraddicendosi, che altri esercenti avrebbero potuto chiedere la proroga, ai quali però intendeva non estenderla, riconoscendo che anche le loro situazioni meritavano di essere risolte per legge.

[omissis]. Il che dimostra che, se ragioni di urgenza esistevano per gli esercenti della Cozzo Disi, esse esistevano egualmente per altri esercenti, dimostra che, se ragioni di urgenza esistevano per gli esercenti.

Escludendo questi ultimi dalla possibilità di usufruire del beneficio della

proroga, la legge ha dato luogo a un trattamento differenziato di una singola situazione, rispetto ad altre per le quali era egualmente valida la ragione che giustificava la previsione della proroga. Conseguentemente si ponevano i titolari di questa situazione in una posizione di svantaggio, anche per quanto riguardava la possibilità di ottenere aiuti finanziari, lesiva del principio di eguaglianza.

[*omissis*].

Né la discriminazione fatta dalla legge trovava giustificazione nell'interesse generale, giacché le esigenze dello sviluppo dell'industria zolfifera avrebbero richiesto che tutti gli esercenti, titolari di contratti scaduti nel 1956 fossero posti in condizione di poter chiedere la proroga, e di poter fruire di finanziamenti per nuovi impianti. Non risulta che quelle esigenze si esaurissero con l'impianto di flottazione deciso dalla Cozzo Disi, anche se non può dubitarsi dell'importanza di tale impianto per l'economia regionale, mentre su di esse potevano incidere le riconosciute difficoltà in cui si sarebbero trovati altri esercenti, con lo scadere dei contratti.

L'affermazione che la legge non diede luogo a rimozioni non vale a negare che, una volta riconosciuta l'opportunità di derogare temporaneamente alla regola che vieta il contratto di esercizio minerario, la deroga andava disposta per tutti coloro che avessero dimostrato di poterne usufruire e di aver bisogno della proroga, per poter concorrere alla trasformazione dell'industria zolfifera della Regione.

Si deve pertanto riconoscere che, col provvedere, nella legge impugnata, a una situazione singola, che risulta non obiettivamente diversa da altre situazioni per cui varrebbe la medesima *ratio* ispiratrice della legge stessa, si è fatto un uso illegittimo dello strumento legislativo, con violazione dell'art. 3 della Costituzione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 28 aprile 1951, n. 41, contenente "Proroga del contratto di esercizio della miniera Cozzo Disi".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 1969.

* * *

Sentenza n. 127/1969 (Pres. Branca; Rel. De Marco)

Considerato in diritto

1. – La causa per conflitto d'attribuzione di cui al ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri depositato il 17 giugno 1968 è stata discussa congiunta-

mente con la questione sollevata da questa Corte nell'ordinanza 16 dicembre 1968, n. 130, e riguardante la legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge regionale siciliana 10 agosto 1965, n. 21 (norma invocata dalla Regione siciliana a fondamento dei poteri esercitati dall'E.S.A. con le deliberazioni 9 agosto 1967, n. 919, 10 agosto 1967, n. 920, e 3 aprile 1968, n. 141). Tuttavia, data la diversità dell'oggetto, le due cause devono essere decise con sentenze separate: la presente sentenza si riferisce alla questione di legittimità costituzionale; un'altra, di pari data, riguarda il conflitto di attribuzione.

2. – Per giudicare sulla legittimità costituzionale del citato art. 22 occorre rifarsi a una precedente pronuncia con cui questa Corte, il 16 luglio 1968 (sent. n. 105), ha esaminata analoga, ma non identica questione nei confronti dell'E.R.A.S.

Questo Ente, infatti, alla soglia della sua trasformazione in E.S.A. (già preveduta dalla legge delegata statale 23 giugno 1962, n. 948), con deliberazione 6 luglio 1962, n. 1054, approvata dal solo Assessore regionale per l'agricoltura e foreste senza il concerto col Ministro per il tesoro, aveva adottato delle norme regolamentari riguardanti il trattamento di quiescenza del personale.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri sollevò conflitto di attribuzione tra Stato e Regione, sotto il profilo, appunto, della violazione degli artt. 14 e 20 dello Statuto speciale, in riferimento agli artt. 10 e 11 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 778 del 1947.

Con la citata sentenza la Corte accolse il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, dichiarando essere l'E.R.A.S. un Ente al cui mantenimento lo Stato concorre con contributi di carattere continuativo.

La materia del contendere viene, così, a circoscriversi nell'accertare se la trasformazione in E.S.A. abbia dato vita ad un nuovo Ente che provveda al proprio mantenimento con mezzi propri e senza alcun contributo a carattere continuativo da parte dello Stato (ché, se invece esso vive, almeno in parte, su ordinari finanziamenti statali, la norma impugnata, poiché esclude l'intervento del Ministro per il tesoro, è sicuramente illegittima).

3. – Nel procedere a tale accertamento si rileva:

La trasformazione dell'E.R.A.S. in E.S.A. attuata con la legge regionale siciliana n. 21 del 1965, non è dovuta ad una iniziativa della Regione, ma all'obbligo della Regione stessa di adeguarsi alla legge statale 2 giugno 1961, n. 454, sul "Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura" (Piano verde), al D.P.R. 25 luglio 1962, n. 948, contenente "Norme sugli enti di sviluppo, in attuazione della delega prevista dall'art. 32 della legge 2 giugno 1961, n. 454" ed alla legge 14 luglio 1965, n. 901, contenente "Delega al Governo per l'organizzazione degli enti di sviluppo e norme relative alla loro attività".

Tale obbligo del resto, se la Regione non avesse precorso i tempi, si sarebbe esteso anche alla osservanza del decreto legislativo del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1966, n. 257, emanato in base alla delega di cui alla legge n. 901 del 1965. È opportuno, al riguardo, rilevare che, ad onor del vero, tranne

che nella parte riguardante il controllo, che forma oggetto della presente controversia, sia nella legge n. 21 del 1965, sia nei regolamenti organici adottati dall'E.S.A., che hanno fatto sorgere il conflitto di attribuzione di cui s'è detto al principio, le norme della legge di delegazione e del decreto delegato risultano quasi testualmente recepite; il che dimostra come la Regione abbia implicitamente riconosciuto di dovervisi uniformare.

Infatti, con le citate leggi statali è stata attuata una riforma agraria, che riguarda tutto il territorio nazionale, compresa espressamente anche la Sicilia (vedi art. 6 della legge n. 901 del 1965, concernente il finanziamento), e che in tutto il territorio nazionale deve essere attuata con criteri, con modalità e con organi uniformi.

Vero è che l'art. 2 della stessa legge n. 901 del 1965, ricordata poco fa, assicura il rispetto delle attribuzioni delle Regioni a statuto speciale, ma è vero anche che l'art. 14 dello Statuto siciliano, nell'attribuire alla Regione la legislazione esclusiva su talune materie, dispone che il relativo potere deve essere esercitato senza pregiudizio delle riforme agrarie.

Pertanto, l'E.S.A. siciliano insieme con l'analogo ente sardo (E.T.F.A.S. di cui si dirà a parte) si distingue dagli altri consimili Enti, istituiti in forza della stessa legge statale in tutte le altre Regioni, soltanto per il fatto che nell'ambito della Regione siciliana le attribuzioni, riguardanti tali Enti, esercitate nel rimanente territorio nazionale dal Ministero dell'agricoltura e foreste, sono svolte dal corrispondente Assessorato e che, con le limitazioni sopra specificate, per quanto attiene alla agricoltura e alla bonifica, la disciplina legislativa rientra nella competenza regionale.

È molto significativo al riguardo che per l'E.F.T.A.S. l'art. 1 del D.P.R. 14 febbraio 1966, n. 257, dispone testualmente: "Sono delegate alla Regione Sarda le funzioni amministrative che la legge 14 luglio 1965, n. 901, demanda al Ministero dell'agricoltura e foreste, relativamente al territorio della Sardegna, salvo quelle concernenti l'amministrazione del personale".

Ma, come risulta dal citato art. 6 della legge n. 901 del 1965 e come del resto è confermato dalla stessa legge regionale n. 21 del 1965 (art. 32), al finanziamento di tali Enti provvede lo Stato, appunto con i fondi stanziati per l'attuazione del "Piano verde".

Né si può ammettere, con la Regione, che questi finanziamenti siano meramente formali e non effettivi. Essi invece figurano effettivamente stanziati in tutti i bilanci del Ministero dell'agricoltura e foreste per gli anni 1965, 1966, 1967 e 1968 (v., da ultimo, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1967 (legge 29 aprile 1967, n. 230) Categoria XII – Trasferimenti: Capitolo n. 5425 – Contributi a favore degli Enti e Sezioni di cui all'art. 6, primo comma, della legge 14 luglio 1965, n. 901 (parte della quarta delle sei quote) – lire 35.800.000.000; Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1968 (legge 29 febbraio 1968, n. 81), identiche voci (parte della quinta delle sei annualità) – lire 35.800.000.000).

Del pari infondata è l'eccezione del patrocinio della Regione che vorrebbe trovar fondamento nella distinzione fra contributi di scopo e contributi istituzionali.

A parte il rilievo che gli artt. 10 e 11 del D.L.C.P.S. 5 agosto 1947, n. 778, parlano soltanto di Enti ed Istituti di diritto pubblico al cui mantenimento lo Stato concorre con contributi a carattere continuativo, senza alcuna distinzione tra contributi di scopo e contributi istituzionali, dallo stesso art. 32 della legge regionale n. 21 del 1965 risulta che "al funzionamento dell'Ente" sia per le attività previste nella prima sezione del bilancio (bonifica) sia per quelle previste nella seconda sezione (riforma agraria), cioè per scopi indubbiamente istituzionali, si provvede coi finanziamenti disposti dallo Stato e dalla Regione.

Di qui la piena applicabilità anche nei confronti dell'E.S.A. dei citati artt. 10 e 11 del D.L.C.P.S. n. 778 del 1947.

Applicabilità del resto confermata dall'art. 5 del D.P.R. 14 febbraio 1966, n. 257, alla cui osservanza, come sopra si è posto in rilievo, anche l'E.S.A. siciliano è indubbiamente tenuto e in forza del quale le deliberazioni del Consiglio di amministrazione degli enti di sviluppo agricolo concernenti: a) il regolamento di amministrazione e contabilità, b) il regolamento organico del personale dell'Ente, c) il bilancio di previsione e le variazioni che occorra apportare ad esso durante il corso dell'esercizio, d) il conto consuntivo, previa relazione del Collegio sindacale, sono approvate dal Ministro per l'agricoltura e foreste di concerto con il Ministro per il tesoro.

Ne consegue che la Regione non poteva, come ha fatto con l'art. 22 della legge n. 21 del 1965, escludere che le deliberazioni del Consiglio di amministrazione dell'E.S.A. concernenti i regolamenti organici del personale vengano approvate previo concerto con il Ministro per il tesoro; essa perciò ha violato lo Statuto poiché questo, in materia di tesoro, non le attribuisce potestà legislativa neppure concorrente. Di qui la illegittimità costituzionale di detto art. 22.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge regionale siciliana 10 agosto 1965, n. 21, concernente "Trasformazione dell'Ente per la riforma agraria in Sicilia in Ente di sviluppo agricolo", nella parte in cui non prevede e perciò esclude il previo concerto con il Ministro per il tesoro per l'approvazione dei regolamenti organici del personale dell'E.S.A.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 luglio 1969.

* * *

Sentenza n. 107/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Rocchetti)*Considerato in diritto*

1. – I giudizi proposti con le nove ordinanze elencate in epigrafe vanno riuniti, avendo per oggetto questioni identiche o, comunque, connesse.

2. – La proroga dei contratti agrari, che è stata da ultimo disciplinata dall'art. 14 della legge 15 settembre 1964, n. 756, dura ormai da oltre trenta anni e, nella norma anzidetta, è stata ora prevista debba continuare “fino a nuova disposizione”. Si è inteso in tal modo assicurare stabilità al lavoratore sul fondo a lui concesso e dal quale egli ritrae i mezzi di sussistenza, nel mentre, con altre norme, si è provveduto a migliorarne la posizione in ordine alla ripartizione dei prodotti ed ai poteri di iniziativa. Il tutto in conformità dei principi costituzionali che privilegiano il lavoro e autorizzano l'imposizione di obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, al fine di stabilire equi rapporti sociali.

In correlazione, sono rimasti limitati i poteri del proprietario-concedente, ed a tutela della sua posizione contrattuale, in luogo del suo antico potere di recesso, sono state introdotte cause di esclusione dalla proroga, configurabili come giuste cause o giustificati motivi autorizzanti lo scioglimento del rapporto.

Lasciando da parte quanto in tal senso è stato previsto a favore dei proprietari-concedenti che siano o siano stati coltivatori diretti, e la cui posizione qui non interessa, si osserva che, a tutela dei proprietari-concedenti senza altra qualificazione, sono state previste due sole cause di cessazione. La prima, concernente l'inadempimento grave da parte del concessionario in ordine alle obbligazioni nascenti dal contratto, e la seconda, relativa all'intento del concedente di compiere nel fondo trasformazioni agrarie, la cui esecuzione sia incompatibile con la continuazione del rapporto.

3. – All'interesse del proprietario-concedente, in esito a tale seconda ipotesi, corrisponde (in base all'ultima e più precisa formula di cui alla legge 13 giugno 1961, n. 527) un diritto esercitabile solo in concorso di condizioni attinenti al pubblico interesse e sotto il controllo dell'autorità amministrativa.

Ed infatti, secondo il disposto dell'articolo unico della detta legge, la proroga non è ammessa “se il concedente voglia compiere nel fondo radicali ed immediate trasformazioni agrarie, la cui esecuzione sia incompatibile con la continuazione del contratto, e il cui piano sia già stato dichiarato attuabile ed utile – tenuto conto dell'interesse generale della produzione agraria e delle esigenze della occupazione della manodopera – dall'Ispettorato compartimentale dell'agricoltura, il quale fissa il termine entro il quale devono essere compiute le opere di trasformazione”.

E l'articolo termina prevedendo che, contro il provvedimento dell'Ispettorato, è ammesso ricorso gerarchico al Ministero dell'agricoltura e foreste, il

quale provvede con decreto, ovviamente soggetto ai comuni rimedi giurisdizionali.

4. – Per effetto delle norme abrogatrici di cui agli artt. 32 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e 5-*ter* della legge 4 agosto 1971, n. 592, tale potere del proprietario-concedente è stato ora eliminato, rimanendo così preclusa ogni sua iniziativa volta a una sostanziale trasformazione e al miglior rendimento del fondo.

Contro questa ulteriore limitazione dei poteri del proprietario-concedente, risultante dalle già indicate norme abrogatrici, sono insorte nei giudizi *a quo* le parti attrici che avevano proposto, prima dell'entrata in vigore di esse, azione di cessazione della proroga, e, su loro eccezione, le ordinanze indicate in epigrafe hanno sollevato le questioni di costituzionalità delle norme innanzi indicate, con riferimento agli artt. 41, 42, 44 e 3 e 4 della Costituzione. Per il caso che esse venissero dichiarate non fondate, le ordinanze hanno poi sollevato anche questione dell'art. 14 della legge 15 settembre 1964, n. 756, che dispone la proroga dei contratti agrari, e ciò in riferimento agli stessi articoli della Costituzione.

5. – Non vi è dubbio che le disposizioni impugnate, valutate nel quadro del descritto sistema vincolistico dei contratti agrari, costituiscono un'ulteriore grave limitazione del diritto del concedente: ed infatti l'esclusione della cessazione della proroga, nell'ipotesi in cui costui voglia disporre del fondo per operarvi radicali ed immediate trasformazioni, incide sulla sua posizione soggettiva con un limite del quale occorre valutare la legittimità costituzionale. A tal fine la Corte ritiene di poter affermare che l'art. 44 Cost. – il quale consente, certo, in tema di proprietà terriera interventi legislativi più penetranti di quelli ammessi dall'art. 42 – richiede che le limitazioni siano finalizzate non solo alla instaurazione di “equi rapporti sociali”, ma anche alla realizzazione di condizioni che consentano “il razionale sfruttamento del suolo”: e ciò in vista di una finalità che, unitamente all'interesse dei singoli, vuol soddisfare quello della società. Discende da questo principio che le limitazioni imposte dal legislatore contrastino con l'art. 44 Cost. tutte le volte in cui, per il loro contenuto, non favoriscano, o addirittura, come nel caso, ostacolino, il conseguimento di quelle finalità.

6. – È sulla base di questa premessa che la questione proposta in via principale appare fondata.

Va in proposito osservato che la legge 527 del 1961 (e le precedenti in essa richiamate), assumendo come causa di cessazione della proroga l'ipotesi in cui il concedente voglia compiere radicali trasformazioni agrarie, consentiva che con la proroga convivesse uno strumento (cessazione di essa) essenziale per impedire che il regime di proroga confliggesse con l'esigenza, costituzionalmente rilevante, di un “razionale sfruttamento del suolo”.

Alla base della cessazione della proroga, nel caso di cui sopra, vi è infatti una finalità che trascende l'interesse del concedente. Il che è dimostrato dalla

necessità di un controllo pubblico, esercitato dal competente organo tecnico-amministrativo dello Stato, quale l'Ispettorato agrario compartimentale, sulle opere e sulla loro utilità, in funzione "dell'interesse generale della produzione agraria" e "della esigenza della occupazione della manodopera".

Dal che può trarsi la conclusione che, se la già prevista ipotesi di cessazione della proroga serviva ad impedire che il regime da essa instaurato ostacolasse un fine pubblico quale il "razionale sfruttamento del suolo", l'eliminazione dall'ordinamento di tale possibile cessazione viene a collidere con l'art. 44 della Costituzione.

7. – Ma l'abrogazione della norma che esclude, sempre con riferimento al caso dei lavori di trasformazione da compiere, la proroga del contratto agrario, non soddisfa, ed anzi contrasta, anche il secondo degli scopi che l'art. 44 configura come validi a rendere legittimi gli obblighi e i vincoli che possono essere imposti alla proprietà terriera, e cioè il fine di stabilire "equi rapporti sociali".

In proposito va osservato che tale finalità non coincide con quella più generica espressa dall'art. 42, che assegna alla proprietà una "funzione sociale". Questa, considerati gli scopi perseguiti dalla norma denunziata, può riconoscersi conseguibile anche mediante l'attuazione incondizionata del regime di proroga, come idoneo a consolidare la posizione del concessionario del fondo, coltivatore manuale della terra. Ma per stabilire "equi rapporti sociali" è ovvio che non basti assicurare la tutela di una sola delle due parti del rapporto, anche se si tratti di quella contrattualmente più debole. Occorre invece un equo temperamento degli interessi di entrambe: il che non può dirsi si verifichi quando al proprietario concedente (non appartenente alla categoria dei coltivatori-diretti) è preclusa l'unica possibilità, prima concessagli, di rientrare in possesso del fondo al fine di operarvi trasformazioni radicali, su piani approvati, impiegando capitali spesso cospicui ed effettuando i relativi lavori entro termini prestabiliti che assicurino l'effettivo compimento di essi.

Anche sotto questo profilo l'art. 44 deve pertanto considerarsi violato.

Ne consegue che deve essere quindi dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 32 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e dell'ultimo comma dell'art. 5-ter della legge 4 agosto 1971, n. 592.

8. – Per effetto delle predette statuizioni ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime. Ma è dovere della Corte controllare se quelle norme, in base alle stesse considerazioni che hanno portato alla dichiarazione di illegittimità della loro abrogazione, non presentino aspetti di parziale illegittimità. Ove ciò si verifichi (non essendo concepibile che, per effetto di una sentenza di questa Corte, col cessare del vigore di disposizioni costituzionalmente illegittime – art. 136 Cost. –, diventino applicabili altre norme, a loro volta confliggenti con principi costituzionali) è ovvio debba esercitarsi il potere previsto dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Deve ammettersi infatti che quel potere sussiste tutte le volte in cui, fra la pronunzia

di illegittimità delle norme oggetto del giudizio e la pronuncia di illegittimità di altre disposizioni, vi sia un nesso di consequenzialità.

Ciò premesso, e richiamato il punto 7 della presente sentenza, nel quale si è affermato che uno dei profili di illegittimità afferenti la norma denunciata era rappresentato dal contrasto col fine perseguito dall'art. 44 della Costituzione, mirante alla instaurazione di equi rapporti sociali, deve qui rilevarsi che anche le norme ripristinate offrono il fianco ad analoghe considerazioni critiche, nella parte in cui omettono di prevedere qualsiasi indennizzo a favore del lavoratore manuale della terra, che lascia il fondo non per sua scelta, ma perché la sua permanenza non è ivi compatibile con i lavori di trasformazione agraria che il concedente intende, essendovi stato autorizzato, di compiere su di esso.

La Corte considera anzi essenziale, proprio ai fini del rispetto dell'art. 44, che al concessionario sia riconosciuto e corrisposto, allorché egli è costretto ad abbandonare il fondo, un equo indennizzo, dovendosi ritenere costituzionalmente illegittima una disciplina che non preveda un simile ristoro in favore di chi beneficiava di un diritto di proroga che viene fatto cessare in vista di un interesse del concedente e della collettività.

Tale indennizzo, ove le parti non si accordino, sarà ovviamente liquidato ad opera del giudice, il quale, nel determinarne l'ammontare, terrà conto dell'importo del canone, del reddito del fondo, della durata del rapporto, e di tutti gli altri elementi di giudizio ricorrenti nella specie.

Al riguardo non sarà inutile ricordare infine che il principio non è ignoto al nostro ordinamento – anche all'infuori del rapporto di lavoro – ed è applicato, benché su presupposti sostanzialmente diversi, ma con finalità non del tutto estranee, nella legge 27 gennaio 1963, n. 19, in tema di tutela giuridica dell'avviamento commerciale.

Da quanto sopra esposto, deriva pertanto che anche le norme ripristinate vanno dichiarate illegittime, benché solo parzialmente, e ciò ai sensi dell'art. 27, ultima parte, della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto la loro illegittimità deriva come conseguenza dei principi affermati nella decisione adottata.

9. – Tutte le altre questioni di legittimità, proposte in via principale e in via subordinata, vanno dichiarate assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* la illegittimità costituzionale degli artt. 32 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, e 5-ter, ultimo comma, della legge 4 agosto 1971, n. 592, che hanno abrogato l'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, e l'art. 1 del d.l.C.P.S. 1 aprile 1947, n. 273, in materia di proroga dei contratti agrari;

b) *dichiara*, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 13 giugno 1961, n. 527, e dell'art. 1 del d.l.C.P.S. 1 aprile 1947, n. 273, nella parte in cui non prevedono

che al concessionario, nei cui confronti sia pronunciata la cessazione della proroga per la causa ivi prevista, è dovuto un equo indennizzo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 1974.

* * *

Sentenza n. 153/1976 (Pres. Rossi; Rel. Crisafulli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Il primo ricorso denuncia la illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria 24 ottobre 1974, recante “Variazioni al bilancio preventivo per l’esercizio finanziario 1973”, sotto un duplice profilo: a) per essere stata riapprovata nel suo testo originario, a seguito di rinvio, senza la maggioranza assoluta richiesta dall’art. 127 Cost. (e dall’art. 62 dello Statuto della Regione); b) perché, già al momento della prima deliberazione (27 giugno 1974), era scaduto il termine statutario per la presentazione del rendiconto consuntivo dell’esercizio 1973, sicché variazioni al bilancio di previsione relative al medesimo esercizio finanziario non sarebbero più state possibili, ostandovi i principi generali della contabilità pubblica richiamati dall’art. 119 Cost., oltre che la specifica disposizione dell’art. 75 dello Statuto.

3. – Logicamente pregiudiziale è l’esame del primo ordine di censure, che si palesano ammissibili e fondate.

È pacifico tra le parti, e si evince dagli atti del Consiglio regionale allegati al ricorso, che, nella seduta del 24 ottobre 1974, la proposta di riadozione della legge precedentemente rinviata dal Governo ottenne il voto favorevole di 15 consiglieri contro 8, sui 30 assegnati alla Regione, non raggiungendosi pertanto la maggioranza assoluta a tal fine prescritta. Dal che potrebbe anzi argomentarsi, a rigore, che la proposta era da considerare respinta, e la legge, dunque, non approvata (ed in questo senso avrebbe dovuto esprimersi il Presidente dell’Assemblea nel proclamare il risultato della votazione), rendendosi pertanto superflua l’impugnazione da parte dello Stato; con l’ulteriore conseguenza della chiusura del procedimento legislativo, e del divieto, a norma dell’art. 61 del Regolamento consiliare, cui rinvia l’art. 42 dello Statuto, di ripresentazione della stessa proposta di legge se non dopo il decorso di sei mesi.

Senonché, sta di fatto che il Consiglio regionale ha erroneamente ritenuto di avere “riadottata” la legge, della quale è stata data comunicazione al Commissario del Governo come di una legge approvata. Onde la necessità di proporre ricorso davanti a questa Corte, allo scopo di farne accertare *erga omnes* la invalidità per vizio del procedimento. Nel quale ordine di idee, non sarebbe stato invece configurabile un ulteriore rinvio al Consiglio regionale, perché, nessuna modificazione essendo stata apportata al testo precedente, la

legge non avrebbe potuto considerarsi diversa da quella una prima volta approvata e poi rinviata dal Governo, e perciò “nuova” ai fini del terzo comma dell’art. 127 della Costituzione.

Né d’altronde alla ammissibilità della censura può formare ostacolo il principio, più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte (v. da ultimo sent. nn. 123, 132 e 221 del 1975), che i motivi di ricorso debbano sostanzialmente corrispondere ai rilievi prospettati nell’atto di rinvio, trattandosi, nella specie, e sempre a seguire la linea argomentativa da ultimo accennata, di vizio formale sopravvenuto ed esclusivamente proprio della fase della seconda deliberazione.

Che poi un siffatto vizio sussista realmente, già risulta dalle considerazioni che precedono, è esplicitamente ammesso dalla Regione e non richiede ulteriore dimostrazione.

4. – Successivamente, il Consiglio regionale, nella seduta del 6 febbraio 1975, con deliberazione n. 1363 approvava una legge (di iniziativa di due consiglieri), recante “revoca della deliberazione n. 1256 adottata dal Consiglio regionale il 24 ottobre 1974” (ossia di quella impugnata con il primo ricorso dello Stato), nonché, con deliberazione n. 1364, su proposta della Giunta, altra legge riproducente integralmente il testo originario.

Avverso queste ultime leggi, comunicate entrambe al Commissario del Governo, si rivolge il secondo ricorso, deducendo violazione degli artt. 134 e 127 Cost. e dell’art. 61, ultimo comma, del regolamento consiliare, sopra richiamato, in quanto, revocando la legge a suo tempo impugnata con il primo ricorso per sostituirvene un’altra, di identico contenuto, ma adottata – questa volta – con la prescritta maggioranza, la Regione avrebbe eluso, da un lato, il controllo di legittimità costituzionale spettante a questa Corte e, d’altro lato, lo “sbarramento” rappresentato dalle condizioni richieste per la validità della seconda deliberazione delle leggi regionali, nonché dal divieto di riproporne l’approvazione, se respinte, prima del decorso di sei mesi, secondo il già detto.

La difesa della Regione eccepisce pregiudizialmente l’inammissibilità del ricorso, sostenendo che le due leggi avrebbero dovuto formare previamente oggetto di rinvio al Consiglio, in quanto approvate per la prima volta, e cioè leggi nuove.

Ma l’assunto è in contrasto con quanto in fatto è avvenuto, secondo risulta dagli atti consiliari, e con le dichiarate intenzioni della Giunta (proponente della seconda) e dello stesso Consiglio regionale: circostanze, queste, delle quali si può e si deve tenere il massimo conto quando siano denunciati, come nel caso, vizi del procedimento legislativo, e tanto più in sede di sindacato preventivo delle leggi regionali, sospese com’esse sono nella efficacia, perché non promulgate né pubblicate, e da considerarsi quindi più propriamente delibere consiliari legislative, non ancora distaccatesi dai loro autori. E dagli atti si evince con sicurezza che la Giunta regionale aveva deliberato di proporre al Consiglio “la riapprovazione della legge suddetta” (sc., della legge a suo tempo rinviata e non

riapprovata, od invalidamente riapprovata, nella seduta del 24 ottobre 1974) “nello stesso testo precedente e con la maggioranza di voti prescritta nell’art. 62 dello Statuto regionale” (art. 127 Cost.): ciò che si è puntualmente verificato nella seduta del 6 febbraio 1975, con la ricordata deliberazione consiliare n. 1364. Nelle premesse della quale, per di più, si “prende atto che con deliberazione n. 1363 di data odierna il Consiglio regionale ha deliberato di revocare la propria deliberazione n. 1256 del 24 ottobre 1974 concernente lo stesso oggetto”.

Non vi ha dubbio, pertanto, che quella del 6 febbraio 1975 è stata una riapprovazione, con la maggioranza assoluta, del testo legislativo a suo tempo adottato una prima volta, rinviato dal Governo e poi non riapprovato (o invalidamente riapprovato dal Consiglio) in seconda lettura nella seduta del 24 ottobre 1974: non una legge nuova, dunque, ma una nuova seconda approvazione della medesima legge. Chiara risulta altresì la funzione che, nell’anomalo procedimento seguito, era destinata ad assumere la “revoca” della deliberazione del 24 ottobre 1974, utilizzandosi anche una certa ambiguità della parola, “deliberazione” potendo significare tanto l’atto del deliberare quanto l’atto deliberato: funzione che consisteva nell’eliminare la votazione intervenuta, con esito negativo, in quella seduta, e con essa l’ostacolo ad una terza votazione che la sostituisse ai fini e per gli effetti dell’art. 127 della Costituzione.

Sostanzialmente, perciò, revoca e riadozione si fondono in unica determinazione, malgrado l’apparente distinzione dei due atti, peraltro immediatamente consecutivi nel tempo, oltre che logicamente collegati. Ed è quindi ammissibile il ricorso che congiuntamente li impugna, nella loro interdipendenza.

5. – Le considerazioni che precedono valgono altresì a dimostrare la fondatezza della censura di violazione dell’articolo 127 Cost., che sicuramente non consente per la riadozione delle leggi regionali rinviate al Consiglio, fermo restandone il testo originario, una serie di successive votazioni, fino al raggiungimento della maggioranza prescritta. Due soltanto sono le fasi previste dall’art. 127: una prima approvazione, a semplice maggioranza, ed una seconda, ove sia intervenuto rinvio governativo e le censure con esso prospettate non siano accolte, con la maggioranza assoluta. E, nella specie, questa seconda fase era stata ormai infruttuosamente percorsa. Tanto basta per dichiarare la illegittimità costituzionale anche delle delibere legislative n. 1363 e n. 1364 del 6 febbraio 1975, rimanendo assorbita ogni ulteriore e diversa censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale:

a) della legge della Regione Umbria recante “Variazioni al bilancio preventivo per l’esercizio finanziario 1973”, approvata il 24 ottobre 1974 con delibera n. 1256;

b) delle leggi della Regione medesima approvate il 6 febbraio 1975 con deliberazioni nn. 1363 e 1364, recanti rispettivamente “Revoca della deliberazione n. 1256 del 24 ottobre 1974” e “Variazioni al bilancio preventivo per l’esercizio finanziario 1973”.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1976

* * *

Sentenza n. 235/1976 (Pres. Rossi; Rel. Trimarchi)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che sia dichiarata l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 127, ultimo comma, della Costituzione e 57, ultimo comma, dello Statuto della Regione Puglia, dell’art. 117 e dell’art. 81 della Costituzione, della legge recante “Interventi per l’acquisto e la costruzione di case in favore degli artigiani” riapprovata il 23 aprile 1975 dal Consiglio regionale della Puglia.

2. – La dedotta illegittimità costituzionale della legge è anzitutto basata sul fatto che la riapprovazione di essa nel testo originario, a seguito di rinvio, ha avuto luogo senza la maggioranza assoluta richiesta dall’art. 127, ultimo comma, della Costituzione e dall’art. 57, ultimo comma, dello Statuto regionale.

Dalla documentazione versata in atti risulta che nella adunanza del 23 aprile 1975 la proposta di riadozione della legge rinviata dal Governo ha ottenuto il voto favorevole di 22 consiglieri (con l’astensione di altri 11) sui 50 assegnati alla Regione, e che non si è raggiunta la prescritta maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio.

In quella occasione si sarebbe dovuta considerare respinta la proposta e quindi non riapprovata la legge (ed in questo senso si sarebbe dovuto esprimere il Presidente del Consiglio regionale nel proclamare il risultato della votazione). Ed invece si è erroneamente ritenuto che la legge fosse stata riapprovata, e di questa, in quanto tale, del pari erroneamente, è stata data comunicazione al Commissario del Governo.

A ciò ha fatto seguito l’indicato ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, proposto (tra l’altro ed in primo luogo) perché fosse accertata *erga omnes* l’invalidità della legge per vizio formale del procedimento.

Il ricorso per le evidenti ragioni che precedono è pertanto fondato, e la legge come sopra riapprovata è per ciò solo costituzionalmente illegittima per contrasto con le indicate disposizioni costituzionali e statutarie.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia recante "Interventi per l'acquisto e la costruzione di case in favore degli artigiani", riapprovata il 23 aprile 1975 con delibera n. 52 di quel Consiglio regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 novembre 1976.

* * *

Sentenza n. 68/1978 (Pres. Amadei; Rel. Paladin)

Considerato in diritto

1. – Per valutare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 delle "norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione", occorre stabilire in quali rapporti si trovino – ai sensi dell'art. 75 Cost. – le richieste di *referendum* abrogativo e gli atti legislativi che producano, prima dell'effettuazione dei *referendum*, l'abrogazione delle leggi, degli atti aventi forza di legge ovvero dei singoli disposti, inizialmente indicati dai promotori delle richieste medesime. Più specificamente, deve essere accertato se la legislazione ordinaria sia paralizzata od altrimenti limitata, nel corso dei procedimenti per il *referendum*, quanto agli oggetti delle richieste referendarie; e reciprocamente deve essere accertato se con tali richieste possano validamente interferire, e con quali conseguenze, gli eventuali atti di esercizio della funzione legislativa conferita alle Camere dall'art. 70 della Costituzione.

Sotto il primo profilo, i promotori del *referendum* per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152, hanno sostenuto – già in vista del giudizio sul conflitto di attribuzione instaurato nei confronti dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione – che la presentazione delle richieste di *referendum* abrogativo determinerebbe un effetto di "prevenzione", preclusivo di ogni intervento perturbatore del potere legislativo.

Ma la tesi è infondata. In base all'art. 70 Cost., la funzione legislativa ordinaria è potenzialmente inesauribile: prestandosi a venire esercitata per un indefinito numero di volte, senza limiti di tempo, in tutte le materie di sua competenza che il legislatore ritenga opportuno disciplinare nuovamente. Né si può dire che l'esercizio di tale funzione debba essere bloccato per l'intero corso del procedimento referendario, in quanto gli oggetti delle richieste di *referendum* sarebbero attratti nell'esclusiva disponibilità del corpo elettorale. Al contrario, l'assunto non corrisponde al testo costituzionale, che non introduce in tal senso nessuna eccezione al principio di continuità della funzione e del potere legislativo; né corrisponde alla stessa ragion d'essere dell'istituto del *referendum* abrogativo.

Da un lato, infatti, gli stessi promotori costituitisi nel presente giudizio riconoscono che l'art. 75 Cost. non esclude la sopravvenienza di leggi di abrogazione totale degli atti o dei disposti per i quali sia stato richiesto il *referendum*: dal momento che esso ne risulta privato del suo oggetto, con esiti identici a quelli producibili da un voto popolare abrogativo. E d'altro lato non può nemmeno escludersi una legislazione abrogativa accompagnata da una nuova disciplina della materia in questione: sia perché il *referendum* può bene mirare (se non altro nelle ipotesi in cui vengano in considerazione le cosiddette leggi costituzionalmente necessarie) ad una mutazione della disciplina preesistente, piuttosto che ad una integrale e definitiva caducazione di essa; sia soprattutto perché, una volta promosse le richieste referendarie, potrebbero insorgere nuovi bisogni e problemi, di fronte ai quali sarebbe assurdo che al potere legislativo venisse impedito d'intervenire tempestivamente.

Occorre dunque concludere che le Camere conservano la propria permanente potestà legislativa, sia nella fase dell'iniziativa e della raccolta delle sottoscrizioni, sia nel corso degli accertamenti sulla legittimità e sull'ammissibilità delle richieste, sia successivamente alla stessa indizione del *referendum* abrogativo.

Di conseguenza, il rispetto delle esigenze che i promotori ritengono lese non pone problemi di legittimità delle leggi, di cui questa Corte possa darsi carico, ma resta demandato alla sensibilità politica del Parlamento; tanto più che le indagini sui pretesi vizi delle leggi sopraggiunte ad innovare la disciplina sottoposta al voto popolare, dopo che la consultazione fosse stata indetta, eccedono i limiti dell'attuale giudizio, quali sono stati definiti dall'ordinanza di rinvio.

2. – Sotto il secondo profilo, s'intende per altro che gli effetti abrogativi, in quanto incidenti sull'oggetto del quesito referendario, non possono non ripercuotersi sulla corrispondente richiesta. Per definizione, infatti, non è dato proporre al corpo elettorale l'abrogazione di leggi formali o di atti equiparati o di singoli disposti legislativi, che già siano stati abrogati: poiché, se così fosse, il voto popolare verrebbe in partenza privato di entrambi i suoi tipici effetti, abrogativo e preclusivo, alternativamente previsti dall'art. 37 e dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970. Ed è qui che trova fondamento quell'art. 39 della legge medesima, per cui "l'Ufficio centrale per il *referendum* dichiara" – in questi casi – "che le operazioni relative non hanno più corso".

Fin dalle prime applicazioni della legge n. 352 gli interpreti hanno però rilevato che la formulazione dell'art. 39 è così ampia ed indiscriminante, da consentire che vengano frustrati gli intendimenti dei promotori e dei sottoscrittori delle richieste di *referendum* abrogativo: prestandosi in tal modo ad eludere o paralizzare le stesse disposizioni dell'art. 75 Cost.

Effettivamente, con la previsione e con la garanzia costituzionale del potere referendario non è conciliabile il fatto che questo tipico mezzo di esercizio diretto della sovranità popolare finisca per esser sottoposto – contraddittoria-

mente – a vicende risolutive che rimangono affidate alla piena ed insindacabile disponibilità del legislatore ordinario: cui verrebbe consentito di bloccare il *referendum*, adottando una qualsiasi disciplina sostitutiva delle disposizioni assoggettate al voto del corpo elettorale.

In dottrina è stato perciò suggerito d'intendere e di applicare l'art. 39 – per conformarlo alla Costituzione – con esclusivo riferimento alle ipotesi di abrogazione totale ed espressa, non accompagnata da una nuova disciplina della materia, e quindi equivalente ad un voto popolare abrogativo. Ma simili interpretazioni adeguatrici (che oltre tutto rischierebbero di non essere nemmeno producenti allo scopo) non trovano alcun riscontro nel testo legislativo in esame. Prescrivendo che le operazioni referendarie non hanno più corso, "se prima della data di svolgimento del *referendum*, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il *referendum* si riferisce, siano stati abrogati", l'art. 39 non introduce distinzioni o precisazioni di alcun genere; ma è letteralmente riferibile – ed è stato riferito nella prassi – all'abrogazione totale come a quella parziale, alla abrogazione dissociata come a quella accompagnata da una nuova regolamentazione della materia, mediante innovazioni di sostanza o di forma, di principio o di dettaglio.

3. – Così interpretato, l'art. 39 della legge n. 352 del 1970 dev'essere allora considerato illegittimo, per contrasto con l'art. 75 Cost., nella parte in cui non predispone adeguati mezzi di tutela dei firmatari delle richieste di *referendum* abrogativo.

La sostanza del quesito che i promotori ed i sottoscrittori di tali richieste propongono al corpo elettorale non è infatti costituita da un atto legislativo oppure da certi suoi singoli disposti; e l'abrogazione di essi non impone di concludere che le rispettive operazioni debbano essere comunque bloccate. È vero che alle leggi, agli atti aventi forza di legge od alle loro singole disposizioni si riferiscono – per identificare i temi del *referendum* abrogativo – tanto l'art. 75 primo comma Cost. quanto l'art. 27 della legge n. 352 del 1970. Ma è manifesto, perché in ciò consiste il valore politico delle decisioni demandate al popolo, che gli atti o i disposti legislativi indicati in ciascuna richiesta non sono altro che il mezzo per individuare una data normativa, sulle sorti della quale gli elettori vengono in effetti chiamati a pronunciarsi. Se così non fosse, la stessa riproduzione integrale dei contenuti di una legge preesistente, operata da una legge nuova, basterebbe a precludere l'effettuazione del *referendum* già promosso per l'abrogazione della prima di queste due fonti. Ma una conseguenza così paradossale concorre a far capire quanto poco sia fondata la premessa.

Nella sentenza n. 16 di quest'anno, giudicando sull'ammissibilità della richiesta per l'abrogazione dell'ordinamento giudiziario militare, la Corte ha viceversa precisato che "il tema del quesito sottoposto agli elettori non è tanto formato... dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal comune principio che se ne ricava"; ed in questi termini ha coerentemente valutato se alla base delle varie richieste assoggettate al suo giudizio fosse o meno riscon-

trabile quella “matrice razionalmente unitaria”, in vista della quale dev’essere accertata l’omogeneità dei corrispondenti quesiti. Con analoghi criteri va ora risolto il problema dei limiti in cui può verificarsi – legittimamente – il blocco delle operazioni per il *referendum*, a causa degli effetti abrogativi previsti dall’art. 39 della legge n. 352 del 1970. Se l’“intenzione del legislatore” – obbiettivatasi nelle disposizioni legislative sopraggiunte – si dimostra fondamentalmente diversa e peculiare, nel senso che i relativi principi ispiratori sono mutati rispetto alla previa disciplina della materia, la nuova legislazione non è più ricollegabile alla precedente iniziativa referendaria: in quanto non si può presumere che i sottoscrittori, firmando la richiesta mirante all’abrogazione della normativa già in vigore, abbiano implicitamente inteso coinvolgere nel *referendum* quella stessa ulteriore disciplina. Se invece l’“intenzione del legislatore” rimane fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta ad una mera apparenza.

In quest’ultima ipotesi, la nuova disciplina della materia realizza per intero i suoi normali effetti abrogativi, impedendo che il *referendum* assuma tuttora ad oggetto le disposizioni già abrogate. Ma la consultazione popolare deve svolgersi pur sempre, a pena di violare l’art. 75 Cost. E, di conseguenza, l’unica soluzione possibile consiste nel riconoscere che il *referendum* si trasferisce dalla legislazione precedente alla legislazione così sopravvenuta (oppure che la richiesta referendaria si estende alle successive modificazioni di legge, qualora si riscontri che esse s’inseriscono nella previa regolamentazione, senza sostituirla integralmente).

Per meglio chiarire a quali condizioni il *referendum* debba essere effettuato sulla nuova disciplina legislativa, al di fuori delle attuali prescrizioni dell’art. 39 della legge n. 352 del 1970, conviene però mantenere distinta l’ipotesi in cui la richiesta riguardasse nella loro interezza una legge od un atto equiparato (od anche un organico insieme di disposizioni, altrimenti individuate dal legislatore) da quella in cui fosse stata proposta soltanto l’abrogazione di disposizioni specifiche. Nel primo caso, questa Corte ritiene che l’indagine non possa limitarsi alle affinità od alle divergenze riscontrabili fra le singole previsioni della precedente e della nuova legislazione, ma si debba estendere ai raffronti fra i principi cui s’informino nel loro complesso l’una o l’altra disciplina; sicché il mutamento dei principi stessi può dare adito al blocco delle relative operazioni referendarie, quand’anche sopravvivano – entro il nuovo ordinamento dell’intera materia – contenuti normativi già presenti nell’ordinamento precedente; mentre la modificazione di singole previsioni legislative giustifica l’interruzione del procedimento nella parte concernente le previsioni medesime, solo quando si possa riscontrare che i loro principi informatori non sono più riconducibili a quelli della complessiva disciplina originaria. Nel secondo caso, invece, decisivo è il confronto fra i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, senza che

occorra aver riguardo ai principi dell'intero ordinamento in cui questi si ritrovino inseriti: appunto perché i promotori ed i sottoscrittori delle richieste di *referendum* non avevano di mira l'abrogazione di quell'ordinamento considerato nella sua interezza.

Con tali criteri, comunque, non si può certo sostenere che gli elettori vengano chiamati a votare su un quesito affatto diverso da quello per cui erano state operate la presentazione e la sottoscrizione della richiesta di *referendum* abrogativo. La sottoposizione della nuova legge al voto popolare, qualora essa introduca modificazioni formali o di dettaglio, corrisponde alla sostanza dell'iniziativa assunta dai promotori e dai sottoscrittori; e rappresenta la strada costituzionalmente obbligata per conciliare – nell'ambito del procedimento referendario – la permanente potestà legislativa delle Camere con la garanzia dell'istituto del *referendum* abrogativo.

In questi termini, l'Ufficio centrale per il *referendum* è dunque chiamato a valutare – sentiti i promotori della corrispondente richiesta – se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva. Corrispondentemente, alla Corte costituzionale compete pur sempre di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'inammissibilità, quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il *referendum* venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il *referendum* si effettui sulle nuove disposizioni legislative.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 maggio 1978.

* * *

Sentenza n. 121/1980 (Pres. Amadei; Rel. Elia)*Considerato in diritto*[omissis]¹

5. – Il 21 dicembre 1972 veniva presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge d’iniziativa parlamentare, che mirava ad attenuare il rigore dell’art. 113, u.c., del testo unico 30 marzo 1957, n. 361, escludendo dalla non applicabilità dei benefici della sospensione condizionale e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale “i casi di particolare lievità e di età giovanile del colpevole”. Nella relazione la norma era ritenuta “del tutto ingiusta, inumana ed anticonstituzionale”, in quanto impediva al giudice di concedere, in tutti i casi, anche i più lievi, i benefici predetti, con la conseguenza automatica della interdizione dai pubblici uffici.

La I Commissione permanente della Camera (vedi per la relazione atto n. 1413-A della VI legislatura) ritenne che le “dure deroghe” al diritto comune fossero collegate con le esigenze della ripresa della vita democratica nel nostro paese, e propose unanime all’Assemblea di deliberare l’abrogazione dell’ultimo

(1) La Corte premette una ricostruzione storica dei rapporti tra sospensione condizionale della pena e reati elettorali, ricordando come la sospensione condizionale della pena venne inizialmente prevista dalla legge 26 giugno 1904, n. 267 (legge sulla condanna condizionale), mentre l’esclusione della sospensione condizionale della pena per i reati elettorali fu stabilita dall’art. 113-bis della legge 30 giugno 1912, n. 665. Il divieto di concedere la sospensione condizionale per i reati elettorali venne poi trasfuso nelle leggi successive fino ad approdare, dopo l’entrata in vigore della Costituzione nel 1948, nelle leggi per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato.

La Corte rammenta altresì che il divieto di sospensione condizionale della pena in materia di reati elettorali venne esteso anche ai reati commessi in occasione di elezioni amministrative con la legge 19 giugno 1913, n. 640 e venne trasfuso nella legislazione successiva, compresa quella successiva all’entrata in vigore della Costituzione nel 1948.

Ricorda ancora che il divieto di concessione della sospensione condizionale della pena venne previsto anche nella disciplina dell’elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali. Il divieto comprendeva, nella formula “reati elettorali”, anche quelli relativi alla regolare formazione delle liste. Con la legge 7 ottobre 1947, n. 1058, l’Assemblea costituente separò la disciplina dell’elettorato attivo e delle liste elettorali dalla normativa sul procedimento, rendendola altresì comune per ogni tipo di elezione. In tale disciplina, era mantenuto il divieto di concedere il beneficio della sospensione condizionale per i reati previsti nello stesso testo, ma limitandolo ai “delitti dolosi” (art. 50 ultimo comma, poi art. 60 ultimo comma del testo unico approvato con d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223).

Il tentativo di sopprimere il divieto di sospensione condizionale della pena per i reati elettorali, durante i lavori dell’Assemblea costituente, fu respinto con una ragione di carattere generale (importanza della regolare formazione delle liste per lo svolgimento delle elezioni) e con un motivo attinente al periodo iniziale di funzionamento delle nuove istituzioni, in cui era necessario educare alla osservanza delle regole democratiche le coscienze dei cittadini.

comma dell'art. 113. La Camera approvò senza discussione, consenziente il rappresentante del governo (Atti Camera, 12 aprile 1973, pagg. 6940-6941).

Al Senato la I Commissione permanente condivise all'unanimità il testo approvato dalla Camera ed il suo motivo ispiratore, ritenendo la deroga al diritto comune "manifestamente ingiusta ed inumana" anche in rapporto al tipo di reato che ha le sue radici nell'"inevitabile clima creato dalle tensioni politiche" (Atto n. 1086-A della VI legislatura). L'Assemblea approvò senza discussione il disegno di legge (Atti Senato, 20 dicembre 1973, pagg. 11826-11827). Si pervenne così alla pubblicazione, nella Gazzetta Ufficiale n. 21 del 23 gennaio 1974, della legge 27 dicembre 1973, n. 933.

6. – Già prima, però, la coerenza dell'ordinamento in tema di divieto di applicazione dei noti benefici ai reati elettorali, lasciava per qualche aspetto a desiderare: infatti, per le trasgressioni sanzionate penalmente ai precetti della legge 4 aprile 1956, n. 212 (Norme per la disciplina della propaganda elettorale), il divieto al giudice non era affatto previsto.

Ma è con la legge n. 933 del 1973 che la incoerenza dell'ordinamento su questo punto assume caratteri e dimensioni tali da determinare un sicuro contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost. dell'art. 102, u.c., del t.u. 16 maggio 1960, n. 570. Ammesso infatti, con la giurisprudenza di questa Corte, che il principio democratico (artt. 1, 48, 55, 56, 75, 122 Cost.) conferisca alla materia elettorale tale rilievo da giustificare la deroga al diritto penale comune in tema di benefici applicabili dal giudice, è evidente che la ulteriore differenziazione interna alla materia, nei termini in cui è determinata dallo *jus superveniens* del 1973, risulta del tutto irrazionale ed arbitraria.

Ove infatti si volesse fare ricorso, nell'ambito del diritto elettorale, ad una *ratio distinguendi* con diversi gradi di rigore per reati commessi in relazione ai procedimenti elettivi, è chiaro che il principio democratico potrebbe se mai comportare, considerata la maggior importanza da questo punto di vista delle elezioni politiche nazionali ed europee, una maggior severità proprio per le violazioni delle norme penali previste per queste elezioni.

A tale argomento non può opporsi la sent. 45 del 1967 di questa Corte che dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 86 del d.P.R. 5 aprile 1951, n. 203 e 93 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, sulle elezioni degli organi delle Amministrazioni comunali, denunziati per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. in quanto, per effetto dei loro precetti, chi sottoscrive più di una dichiarazione di presentazione di candidatura per le elezioni comunali è punibile con pena edittale più grave (reclusione fino a due anni e multa fino a lire 20.000). di chi sottoscrive più di una lista di candidati per le elezioni politiche (reclusione fino a tre mesi ovvero multa sino a lire 10.000: art. 106 d.P.R. n. 361 del 1957). In realtà, la considerazione di fondo, contenuta in quella pronuncia ("le elezioni amministrative vengono realizzate in ambienti, circostanze, situazioni locali che ne caratterizzano la preparazione e l'andamento"), potrebbe in astratto valere come nota distintiva (o insieme di note distintive) tali

da costituire motivo attendibile di differenziazione. Ma la questione allora decisa riguardava la “misura” di sanzioni penali, il “*quantum*” di alcune pene, rispetto alle quali si è espresso invano (finora) un auspicio di armonizzazione da parte del legislatore. La misura delle pene, come è noto, è materia che, salvo casi-limite, non può non essere riservata alla discrezionalità del potere legislativo. Del resto altro è la disciplina di una situazione puntuale, altro la applicabilità o meno di istituti di diritto comune (quali la sospensione condizionale dell'esecuzione della pena o la non menzione nel certificato del casellario giudiziale) a complessi di reati, distinti per l'afferire al procedimento elettorale politico o a quello amministrativo.

Inoltre, anche se non è questa una considerazione decisiva, sul piano storico la norma più rigorosa in tema di elezioni amministrative è nata come un'estensione o un riflesso di quella originariamente adottata per le elezioni della Camera dei deputati.

La riprova che lo *jus superveniens* del 1973 ha prodotto intollerabili disparità di trattamento di situazioni quantomeno analoghe emerge, per il giuoco dei rinvii tra diversi corpi di norme, a proposito di elezioni regionali. Come è noto, l'art. 1, u.c., della legge 17 febbraio 1968, n. 108, recante norme per la elezione dei consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, dispone che si osservano, salvo quanto stabilito dalla legge stessa e per quanto applicabili, le disposizioni del d.P.R. n. 570 del 1960, nelle parti riguardanti i consigli dei comuni con oltre 5.000 abitanti. Ciò comporta che per la disciplina penale valga in toto il capo IX di questo testo unico, e dunque anche il divieto contenuto nell'art. 102, ultimo comma. Al contrario, norme statali e norme regionali in vigore per le elezioni degli organi rappresentativi delle Regioni a statuto speciale rinviano in varia guisa alla disciplina contenuta nel tit. VII del testo unico n. 361 del 1957 e perciò, dopo la legge n. 933 del 1973, ad un art. 113, il cui ultimo comma risulta abrogato (v. per la Val d'Aosta art. 2, primo comma, legge 5 agosto 1962, n. 1257; per il Trentino-Alto Adige art. 69, legge reg. 20 agosto 1952, n. 24, art. 72 nella numerazione che risulta in seguito alla legge reg. 18 giugno 1964, n. 23; per il Friuli-Venezia Giulia art. 49 legge reg. 27 marzo 1968, n. 20; per la Sardegna art. 79 legge reg. 23 marzo 1961, n. 4; per la Sicilia art. 67 legge reg. 20 marzo 1951, n. 29).

A questa ingiustificata disparità di trattamento, secondo che si partecipi alle elezioni per le regioni a statuto ordinario o per le regioni a statuto speciale, si aggiungono, sempre per effetto di multipli rinvii (tra leggi statali e tra leggi regionali e leggi statali), ulteriori differenziazioni prive di ogni razionale fondamento. Come è noto, secondo l'art. 51, primo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), le disposizioni penali, contenute nel titolo VII del testo unico per la elezione della Camera dei deputati, si applicano anche con riferimento alle disposizioni della legge sui *referendum*; quindi, lo *jus superveniens* del 1973, abrogando l'ultimo comma dell'art. 113, reagisce senza dubbio

in tema di disciplina dei reati commessi in occasione di *referendum*, ripristinando le regole del diritto comune.

Ma le leggi regionali sui *referendum* dispongono che per la tutela penale dei loro precetti si applichi l'art. 51 della legge statale sui *referendum* nazionali (si veda, ad esempio, per il Piemonte l'art. 39 della legge reg. 16 gennaio 1973, n. 4; per il Veneto l'art. 30 della legge regionale 12 gennaio 1973, n. 1 e per l'Emilia-Romagna l'art. 22 della legge regionale 13 maggio 1980, n. 34). Ciò fa sì che, nell'ambito di una stessa regione a statuto ordinario, per i reati elettorali commessi in occasione del rinnovo del Consiglio regionale valga ancora il divieto di applicare il beneficio della condizionale mentre per i reati occasionati da *referendum* regionali, il giudice possa disporre la sospensione condizionale dell'esecuzione della pena.

E va pure ricordato che il divieto di applicare questi benefici non è stato introdotto nella disciplina per la elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo (artt. 48 e 49 della legge 24 gennaio 1979, n. 18).

Questa mancanza di coordinamento legislativo, derivante dalla legge n. 933 del 1973, è certo involontaria e dovuta alla complessità e farraginosità della normativa vigente: nondimeno essa dà luogo ad un grave difetto di congruità tra il motivo adducibile per la deroga al diritto comune e la disciplina dettata nella materia dei reati elettorali.

Non rileva peraltro accertare in questa sede se la legge del 1973 sia ispirata ad un giudizio sottostante che ritiene il motivo della deroga semplicemente anacronistico (rispetto al periodo postbellico) o addirittura incostituzionale: è sufficiente constatare la contraddizione logica prodotta dalla volontà di ripristinare il diritto comune in ordine all'applicabilità dei ridetti benefici ai reati commessi in occasione di elezioni politiche, di *referendum* statali, di elezioni agli organi rappresentativi delle regioni a statuto speciale e di *referendum* regionali, ed il mantenimento della deroga per le elezioni degli organi rappresentativi dei comuni, delle provincie e delle regioni a statuto ordinario.

Si potrebbe osservare a questo punto che il legislatore del 1973 abrogò il divieto quando il limite massimo della pena detentiva per la concessione del beneficio *ex art.* 163 c.p., era fissato in un anno; e che pertanto i reati elettorali per i quali si consentiva la concessione del beneficio erano relativamente lievi. Ma, avendo poi l'art. 11 del d.l. 11 aprile 1974, n. 99 (conv. con legge 7 giugno 1974, n. 220) portato a due anni il limite predetto, i reati elettorali per cui potrebbe sospendersi l'esecuzione della pena non mancherebbero di una certa gravità. Sicché, si potrebbe rilevare, la deroga fu fortemente voluta e mantenuta quando le condizioni per la concessione del beneficio erano assai restrittive, mentre la deroga stessa verrebbe poi meno integralmente allorché il limite della pena detentiva è stato notevolmente ampliato.

Ma è agevole rispondere che intanto il novellato art. 163 c.p. è applicabile fin dal 1974 ai reati commessi in occasione di elezioni politiche: e che più l'istituto della sospensione condizionale si dilata, più appare grave la deroga ad

un diritto comune divenuto ancor più benigno. Ed in definitiva spetterà sempre al legislatore valutare le conseguenze derivanti dal sommarsi della modifica della disciplina elettorale introdotta dalla legge n. 933 del 1973 con la riforma del 1974 in tema di sospensione condizionale della pena.

Infine è da ricordare che l'art. 423, primo comma, del c.p.p. del 1913 condizionava espressamente la concessione della condizionale ad un "salvo che sia altrimenti stabilito in leggi speciali"; mentre il testo dell'art. 163 c.p., nella versione originaria ed in quella ora in vigore, non contiene questa riserva, quasi a sottolineare, più che la sua inutilità, stante il carattere di legge ordinaria della norma del codice, la propensione dell'ordinamento ad esaurire il giudizio di gravità e di qualità dei reati nella comminazione e commisurazione delle pene, anche per ciò che concerne l'applicabilità del beneficio.

Si deve inoltre chiarire che, malgrado dubbi espressi fin dalla lontana discussione parlamentare del 1912 e malgrado qualche isolata pronuncia giurisprudenziale del periodo precedente la guerra 1915-1918, la sospensione dell'esecuzione della condanna ha per Oggetto solamente l'espiazione della pena inflitta e non si estende né influisce in ordine alle pene accessorie (art. 586 c.p.p. del 1913; art. 166 c.p. del 1930); pertanto la concessione del beneficio *ex art. 163 c.p.* non tocca né l'interdizione dai pubblici uffici né la sospensione del diritto elettorale quando conseguono alla condanna per reati previsti dalle leggi sulle elezioni politiche o amministrative.

Si è pure obiettato, contro l'eliminazione della deroga restrittiva, che essa sarebbe in contraddizione con quelle norme che impongono il giudizio direttissimo con o senza l'arresto in flagranza (es. artt. 89, 90 e 91 del testo unico n. 570 del 1960 per le elezioni dei Consigli comunali). Ma è sufficiente rammentare che vigono numerose leggi speciali le quali impongono il giudizio direttissimo (es. art. 21 legge 8 febbraio 1948, n. 47, disposizioni sulla stampa) senza escludere l'applicabilità della sospensione condizionale della pena: in questi casi il legislatore ha sicuramente ritenuto che la eventuale concessione del beneficio non vanificasse le finalità del procedimento direttissimo.

Dopo lo *jus superveniens* della legge n. 933 del 1973, non vi sono, dunque, valide ragioni che giustifichino il permanere, in tema di sospensione condizionale della pena e di non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, di un trattamento più severo per i reati commessi in occasione di elezioni per i consigli dei comuni, delle provincie e delle regioni a statuto ordinario.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'ultimo comma dell'art. 102 del testo unico approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle

leggi per la composizione e la elezione degli Organi delle Amministrazioni comunali);

b) *[omissis]*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 1980.

* * *

Sentenza n. 43/1982 (Pres. Elia; Rel. La Pergola)

Considerato in diritto

1. – Nel presente giudizio sono sotto vario riguardo censurate le disposizioni di due leggi regionali – una della Sardegna (legge 17 maggio 1957, n. 20: “*Referendum* popolare in applicazione degli artt. 32, 43 e 54 dello Statuto speciale per la Sardegna”); l’altra, del Trentino-Alto Adige (legge 24 giugno 1957, n. 11: “Norme sul *referendum* abrogativo di leggi regionali e provinciali”) – le quali configurano una sezione della Corte d’Appello, che ha sede nelle rispettive regioni ed è all’uopo designata dal Presidente di detto organo, come “Ufficio centrale per il *referendum* abrogativo delle leggi regionali”, e ne stabiliscono le attribuzioni con riguardo alla procedura referendaria da esse disciplinata. Nel sistema del Trentino-Alto Adige, analoga disposizione – anche questa oggetto di censura – è dettata per il Tribunale di Trento e di Bolzano, dove la richiesta di abrogazione popolare concerne leggi di quelle provincie.

2. – La illegittimità costituzionale della normativa testé richiamata è denunciata alla Corte sostanzialmente nei seguenti termini:

A) Il Tribunale di Trento, costituito in Ufficio per il *referendum* abrogativo delle leggi provinciali, censura l’art. 7 – in relazione, va precisato, all’art. 22 – della citata legge n. 11 del 1957 del Trentino-Alto Adige, in forza del quale è ad esso attribuito il giudizio di ammissibilità sulle richieste referendarie, per presunto contrasto con l’art. 2 della legge costituzionale n. 1 dell’11 marzo 1953. La norma che si assume violata riserva a questa Corte il giudizio sull’ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo con riferimento alle leggi dello Stato. Viene al riguardo dedotto che il giudizio di ammissibilità è sempre diretto ad accertare se la richiesta referendaria sia conforme ad un qualche parametro costituzionale, ed in particolare se essa investa leggi o disposizioni eccettuate, secondo Costituzione o Statuto, dal regime dell’abrogazione popolare. Si tratti di legge dello Stato, della Regione ovvero, come nella specie, della Provincia, la natura del giudizio qui considerato, identica in tutti i suddetti casi, esigerebbe che esso debba ritenersi comunque rimesso a questa Corte: anche in conformità, si soggiunge, del principio dell’unità della giurisdizione costituzionale, che la legge regionale avrebbe dovuto rispettare, perché è principio dell’ordinamento giuridico dello Stato, consacrato, *ex art.* 4 dello Statuto speciale, tra i limiti dell’autonomia del Trentino-Alto Adige.

B) Questa Corte, nel corso di un procedimento promosso dalla Corte d'Appello – Ufficio per il *referendum* di Cagliari, ha proposto incidente di legittimità costituzionale con riguardo all'art. 6 della citata legge sarda n. 20 del 1957: la disposizione censurata è quella che appunto contempla una sezione della Corte d'Appello come Ufficio per il *referendum*, con le relative attribuzioni in ordine alla procedura referendaria. Si prospetta il dubbio se la legge regionale abbia con ciò indebitamente interferito nell'ambito riservato alla legge dello Stato dal precetto costituzionale (art. 108 Cost.), che governa la produzione delle norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura.

B 1) Identica questione è sollevata dall'anzidetto Ufficio di Trento col censurare le attribuzioni ivi conferite, con gli artt. 4, 7, 8, 9, 11, 17 e 22 della legge regionale Trentino-Alto Adige 24 giugno 1957, n. 11, sia alla Corte d'Appello di Trento, sia ai Tribunali di Trento e Bolzano. Ciò sempre sull'assunto che la legge regionale incida sull'"attività e sulla giurisdizione degli organi giudiziari", e dunque sulla materia coperta dall'ordinamento giudiziario, con il risultato di vulnerare la riserva posta dall'invocata statuizione costituzionale a favore della legge statale.

C) L'Ufficio di Trento impugna, poi, l'art. 8 della legge 24 giugno 1957, n. 11, in riferimento all'art. 24 Cost. Si deduce che tale disposizione manca di prevedere, per la fase della procedura referendaria nella quale l'Ufficio è chiamato ad accertare la legittimità e ammissibilità delle richieste di abrogazione popolare, il contraddittorio tra i promotori della consultazione referendaria e gli altri soggetti legittimati, nonché l'intervento di terzi titolari di situazioni soggettive. Difetterebbe, dunque, qualsiasi mezzo di tutela giurisdizionale delle posizioni sostanziali di vantaggio conferite ai privati dalla legge (nella specie, dalle norme, di cui si promuove l'abrogazione). Tale, si dice, è il caso della "Federcaccia" e della relativa sezione nel Trentino-Alto Adige, intervenute, com'è spiegato in narrativa, nel procedimento *a quo*.

3. – Data l'identità o la connessione delle prospettate questioni, i giudizi promossi con le ordinanze in epigrafe possono essere riuniti e congiuntamente decisi.

4. – Ai fini dell'attuale indagine – va subito avvertito importa considerare la sola attribuzione dell'Ufficio per il *referendum* (costituito presso la Corte d'Appello o il Tribunale, secondo i casi) che riguarda il controllo sull'ammissibilità e legittimità delle richieste di abrogazione popolare. È, infatti, esclusivamente l'esercizio di questa competenza a rilevare per i provvedimenti demandati, nella specie, all'Ufficio per il *referendum* di Trento, nonché – nel giudizio dal quale trae origine la questione incidentalmente promossa da questa Corte – all'Ufficio di Cagliari. Correttamente, dunque, l'Avvocatura dello Stato eccepisce, in relazione all'ordinanza dell'Ufficio di Trento, l'irrelevanza delle censure ivi mosse (per asserita lesione dell'art. 24 Cost. e dell'art. 2 legge costituzionale n. 1 del 1953) alle norme che a detto Ufficio affidano altri compiti in fasi procedurali diverse – ora precedenti, ora successive – rispetto al giudizio di

ammissibilità. Devono, precisamente, ritenersi ultroneamente censurate le disposizioni, per le quali l'autorità giudiziaria è abilitata:

1) a ricevere la dichiarazione dell'elettore che promuove la procedura referendaria (art. 4);

2) a disporre, su istanza dei presentatori della richiesta, la chiusura delle operazioni di raccolta delle firme (quando di queste risulti depositato il numero prescritto, prima della scadenza dei quattro mesi dagli adempimenti previsti dall'art. 4): il provvedimento che qui prevede la legge (art. 8) risulta peraltro, in punto di fatto, già adottato dall'Ufficio di Trento come preliminare al giudizio di ammissibilità, in vista del quale è promossa l'attuale questione;

3) ad effettuare le operazioni di verifica ed il computo delle firme raccolte (art. 9);

4) a concertare con altri organi (Presidente della Giunta regionale e Commissario del Governo), la data di svolgimento della consultazione popolare (art. 11);

5) a decidere, una volta espletata la votazione, sulle proteste e sui reclami relativi alle operazioni di *referendum* (art. 17). Le norme della legge del Trentino-Alto Adige, che residuano all'esame della Corte, sono, allora, quelle contenute negli artt. 7 e 22, il quale ultimo estende, agli uffici per i *referendum* abrogativi delle leggi provinciali, costituiti presso i Tribunali di Trento e Bolzano, i compiti dell'Ufficio centrale in seno alla Corte d'Appello. Della legge sarda viene, ad egual titolo, in considerazione esclusivamente l'art. 6. Ivi è appunto attribuito all'Ufficio di Cagliari il giudizio di legittimità sulle richieste referendarie.

5. – Nell'ambito così precisato va, poi, tenuto presente l'ordine logico delle censure. Quella che concerne l'art. 2 legge costituzionale n. 1 del 1953 deve essere esaminata per prima. Infatti, con essa si prospetta come incostituzionale l'attribuzione del suddetto controllo di ammissibilità (o legittimità) ad ogni organo, diverso da questa Corte; mentre, in relazione all'art. 108 Cost., non si assume che il controllo in questione sia necessariamente attribuito alla Corte, né si asserisce l'inidoneità della fonte legislativa ordinaria – statale o regionale – ad alterare questo schema fisso dell'organo attributario della competenza: si assume, soltanto, l'inidoneità della legge regionale, dalla quale promana l'attribuzione dell'Ufficio per il caso in esame, ad intervenire nella sfera, riservata alla legge statale, dell'ordinamento e degli organi giudiziari. È chiaro peraltro che – dichiarata l'eventuale fondatezza della questione sotto l'uno o l'altro degli anzidetti profili – rimane assorbito l'ulteriore motivo di illegittimità, dedotto dall'Ufficio di Trento in riferimento all'art. 24 Cost.: giacché verrebbe allora meno lo stesso giudizio di ammissibilità, com'è attualmente configurato, e quindi il presupposto per censurare se esso sia regolato in conformità del principio del contraddittorio e del diritto di difesa.

6. – I disposti delle due leggi in esame, nonostante la diversità delle formule testuali, coincidono sostanzialmente, per quel che interessa in questa sede. L'art.

7 della legge Trentino-Alto Adige recita, al secondo comma: “Non appena costituito, l’Ufficio centrale esamina la richiesta e dove, ritenga la proposta inammissibile perché si mostri contrastante con norme della Costituzione, dello Statuto regionale o della presente legge, dichiara con propria ordinanza inammissibile la proposta”. Dal canto suo, l’art. 6, secondo comma, della legge sarda dispone che “l’Ufficio provvede immediatamente, ove ritenga legittima la proposta, alla verifica del numero complessivo dei richiedenti”.

Nell’un caso e nell’altro, l’organo giudiziario, in virtù della legge regionale che lo istituisce come Ufficio per il *referendum*, esercita un controllo, che necessariamente precede le autonome operazioni di computo e di verifica della regolarità e del numero delle firme, nonché tutti i rimanenti compiti a detto Ufficio demandati nel corso della procedura referendaria. Com’esso è congegnato, il giudizio di legittimità e ammissibilità ha dunque per oggetto la rispondenza della proposta di *referendum* a prescrizioni diverse, rispetto a quelle che concernono specificamente il numero o la modalità delle firme, richieste a corredo dell’iniziale atto di impulso del procedimento (che è consentito al singolo elettore: cfr. artt. 4 legge Trentino-Alto Adige, 4 legge Sardegna). Per questo verso, vengono in rilievo i limiti – sanciti dalla Costituzione, dallo Statuto speciale e, in conformità di esso, anche dalla legge regionale – i quali servono a definire la sfera di applicazione dell’istituto (cfr. art. 32 Statuto Sardegna; art. 1, lettera *a*, legge sarda n. 20 del 1957; art. 53 Statuto Trentino-Alto Adige; art. 1, secondo comma, art. 2 legge Trentino-Alto Adige n. 11 del 1957); spetta all’Ufficio verificare l’osservanza, anche con lo stabilire se le leggi o le singole disposizioni indicate nella richiesta di *referendum* siano sottratte alla possibilità dell’abrogazione popolare.

[*omissis*]

6. 2). – Fondata, invece, è la questione che ha riguardo alla violazione dell’art. 108 Cost. Le norme impugnate emanano, certo, dalla potestà, costituzionalmente garantita alla Regione, di disciplinare l’istituto referendario in conformità ed attuazione del proprio Statuto speciale. Senonché, l’esercizio di questa autonomia incontra i limiti posti dalla Costituzione e dallo stesso Statuto (art. 3 Statuto Sardegna, art. 4 Statuto Trentino-Alto Adige); e secondo la costante giurisprudenza della Corte, la riserva della legge statale, stabilita dall’art. 108 Cost., opera, assurgendo a principio dell’ordinamento giuridico dello Stato, nel senso di escludere il settore giudiziario dal sistema del decentramento, e così dalle competenze dell’ente Regione, pur a regime differenziato. Le disposizioni in esame conferiscono, però, alla Corte d’Appello o al Tribunale, insieme con la veste di Ufficio per il *referendum*, l’attribuzione radicalmente nuova che sopra si è vista, diversa da quelle ad essi spettanti in base ad idonea produzione di norme sulla magistratura, e, in particolare, in base allo stesso ordinamento giudiziario (cfr. artt. 43 e 53 R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modifiche). Gli anzidetti organi sono preposti al controllo sull’ammissibilità delle richieste referendarie e distolti dai compiti istituzionali senza

copertura di alcuna legge statale, dalla quale possa trarre giustificazione questa interferenza della legge regionale in un ambito, che concerne struttura e funzioni dell'ordine giudiziario. Invero, non si ravvisano gli estremi perché il potere di attuare le disposizioni dello Statuto, pur riservato all'organo legislativo della Regione in materia di *referendum*, debba qui attrarre nella sfera dell'ente autonomo, per connessione, anche quello di ampliare e regolare attribuzioni della magistratura. La legge regionale, si deve concludere, non era, nemmeno implicitamente, abilitata dalla fonte statutaria a derogare il fondamentale principio, che l'art. 108 configura: e così la censurata disciplina del controllo di ammissibilità vulnera la riserva di legge statale posta in detta statuizione costituzionale. Deve di conseguenza dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge sarda 17 maggio 1957, n. 20, dell'art. 22 della legge Trentino-Alto Adige 24 giugno 1957, n. 11 e dell'art. 7 di quest'ultima legge, nella parte in cui contiene la norma istitutiva del controllo, che l'Ufficio di Trento era nella specie chiamato ad esercitare sulla richiesta referendaria.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale:

- a) dell'art. 6 della legge regionale della Sardegna 17 maggio 1957, n. 20;
- b) dell'art. 7 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 24 giugno 1957, n. 11;
- c) dell'art. 22 della citata legge del Trentino-Alto Adige n. 11 del 1957, nella parte in cui estende ai Tribunali ivi previsti le funzioni di cui all'art. 7 della legge medesima.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 1982.

* * *

Sentenza n. 237/1983 (Pres. Elia; Rel. Bucciarelli Ducci)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Va presa innanzitutto in esame la prima questione sollevata dalle Regioni Sicilia e Sardegna (ricorsi nn. 21 e 23/1976): se contrasti o meno con gli artt. 14, lettere *p*) e *q*) e 43 dello Statuto Siciliano nonché con gli artt. 3, lettera *a*), 6 e 56 dello Statuto Sardo e gli artt. 3 e 36 della Costituzione l'art. 6, commi quinto, ottavo e nono della legge 2 maggio 1976, n. 183, là dove prevede che il personale periferico della Cassa per il Mezzogiorno venga trasferito alle regioni con decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, sentite

le regioni interessate. Assumono le due regioni ricorrenti che tali disposizioni violano la loro sfera di competenza legislativa esclusiva, nella quale rientrano l'inquadramento, lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale, mentre il trasferimento di quest'ultimo dallo Stato alle regioni deve avvenire mediante norme proposte da apposita commissione paritetica ed emanate con decreto legislativo.

Dubitano inoltre le due regioni che le norme impugnate determinino irrazionali disparità di trattamento all'interno dei ruoli del personale regionale e pongano a carico delle regioni un onere finanziario senza ristoro, incidendo così sulla loro autonomia finanziaria.

[*omissis*]

Nel merito la questione è fondata.

Sia l'art. 43 dello Statuto siciliano che l'art. 56 dello Statuto sardo stabiliscono che il passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla regione sarà disciplinato, da norme transitorie, proposte da una Commissione paritetica.

Questa Corte ha già affermato, accogliendo l'avviso della dottrina dominante, che i decreti legislativi di attuazione statutaria, preceduti dalle proposte o dai pareri delle ricordate commissioni paritetiche, siano espressione di una competenza separata e riservata rispetto a quella esercitabile con leggi statali ordinarie ai sensi dell'ottava disp. trans. Cost. Tale competenza è stata riconosciuta, alla luce della legislazione emanata anche di recente, non solo in occasione del primo passaggio di funzioni, uffici e personale dallo Stato alle Regioni ricorrenti, ma anche successivamente ogni qual volta vi sia trasferimento di funzioni, uffici e personale da enti pubblici nazionali alle regioni stesse (sent. n. 180/1980).

Nella specie la procedura di trasferimento prevista dagli artt. 43 dello Statuto siciliano e 56 dello Statuto sardo non è stata osservata, non potendo ritenersi certo soddisfatti la lettera e lo spirito delle due norme con la semplice ritenuta audizione delle regioni da parte del ministro.

Va conseguentemente dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi quinto, ottavo e nono dell'art. 6 della legge n. 183/1976, risultando così superfluo l'esame degli ulteriori profili d'incostituzionalità prospettati nei ricorsi.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi quinto, ottavo e nono, della legge 2 maggio 1976, n. 183, nella parte in cui prevede il trasferimento alle Regioni Sicilia e Sardegna del personale periferico della Cassa per il Mezzogiorno con decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

[omissis].

[omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 1983.

* * *

Sentenza n. 219/1984 (Pres. Elia; Rel. Reale)

Considerato in diritto

[omissis] ¹

10. – La Regione Trentino-Alto Adige denuncia di incostituzionalità l'art. 8 della legge n. 93, relativo agli accordi sindacali per “i dipendenti dei comuni, delle province, delle comunità montane e dei loro consorzi e associazioni”. L'ultimo comma del detto articolo stabilisce che “gli enti locali emanano gli atti amministrativi conseguenti alla disciplina fissata nel decreto del Presidente della Repubblica di cui al precedente articolo 6, ultimo comma”. La regione rileva che questo procedimento, in sede nazionale, essendo eguale a quello che l'art. 6 stabilisce per i dipendenti dello Stato (con in più la partecipazione agli accordi di cinque membri dell'ANCI, di quattro dell'UPI e di due rappresentanti dell'UNCCEM, senza rappresentanti regionali) e concludendosi con un decreto presidenziale seguito dagli atti amministrativi degli enti locali, estromette totalmente la legge regionale dalla disciplina della materia, con violazione degli artt. 5, n. 1 e 65 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

La censura è fondata. L'art. 5, n. 1, infatti, attribuisce alle province della regione la “potestà di emanare norme legislative” in materia di “ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto”, e l'art. 65 stabilisce che “l'ordinamento del personale dei comuni è regolato dai comuni stessi, salva l'osservanza dei principi generali che potranno essere stabiliti con legge regionale”.

Trattasi di una competenza legislativa tipica, che lo statuto attribuisce alla regione. La Corte, giudicando in sede di conflitto di attribuzione (sent. n. 100 del 1980), ha già dichiarato che “non spetta allo Stato il potere di dettare la disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali, senza far salve le attribuzioni spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige in base all'art. 65 dello statuto speciale”. È quindi evidente che l'art. 8 della legge n. 93, nella

(¹) La Corte sottolinea come la natura di riforma economico-sociale di una normativa non possa essere determinata dalla sola affermazione del legislatore contenuta nella normativa stessa e che essa deve invece ricercarsi nel suo oggetto, nella sua motivazione politico-sociale, nel suo scopo, nel suo contenuto, nella modificazione che essa apporta nei rapporti sociali. La considerazione di tutti questi elementi conduce la Corte ad attribuire alla legge n. 93 del 1983, sottoposta al suo giudizio, la portata di riforma economico-sociale.

parte in cui dispone per i dipendenti delle amministrazioni dei comuni e delle province senza far salve le competenze regionali indicate nello statuto, è costituzionalmente illegittimo e tale deve essere dichiarato.

11. – La Regione Trentino-Alto Adige con riferimento all'art. 4, n. 7, dello statuto, che attribuisce alle regioni potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri, denuncia come incostituzionale l'art. 9 della legge n. 93 il quale dispone che per gli accordi sindacali dei dipendenti delle Unità Sanitarie Locali (USL) si applicano “le norme e i procedimenti della stessa legge” e che “è abrogata ogni contraria disposizione”.

La stessa censura è rivolta all'art. 9 della legge n. 93 dalla Provincia autonoma di Bolzano con riferimento all'art. 9, n. 10, dello statuto e anche in relazione alle peculiari esigenze derivanti nella provincia dalla proporzionale etnica e dalla parificazione delle lingue italiana e tedesca.

Infine anche la Regione Lombardia con riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 97 della Costituzione, imputa all'art. 9 della legge n. 93 la violazione della competenza regionale in materia sanitaria, aggiungendo che le regioni risulterebbero escluse dalla delegazione della pubblica amministrazione e quindi da ogni partecipazione all'accordo sindacale.

La questione così variamente sollevata può essere unitariamente esaminata.

L'Avvocatura dello Stato, per negare la denunciata illegittimità della norma, afferma che, essendo le Unità Sanitarie Locali gestite dalle regioni per disposizione del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 e dell'art. 47 della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, il procedimento da applicare per gli accordi sindacali per i dipendenti delle USL sia, per le regioni a statuto ordinario, quello previsto dall'art. 10 della legge n. 93.

Senonché il testo del denunciato art. 9 non consente questa interpretazione.

I dipendenti delle USL non sono dipendenti delle regioni: l'art. 9, infatti, parla di “dipendenti delle Unità Sanitarie Locali”, mentre l'art. 10 si riferisce al “personale delle regioni a statuto ordinario”. Né, d'altra parte, le USL possono venire assimilate a quegli enti “dipendenti dalle regioni, dei quali si tratta nello stesso art. 10 (trattandosi invece, di “una struttura operativa dei comuni, singoli o associati, e delle Comunità montane”, ai sensi dell'art. 15, primo comma, della legge n. 833 del 1978). Pertanto il procedimento richiamato dall'art. 9 risulta non quello dell'art. 10, ma quello centralizzato che l'art. 8 prescrive per i dipendenti dei comuni e delle province e che si conclude col decreto presidenziale di cui all'ultimo comma dell'art. 6 della legge n. 93.

Il procedimento esclude, quindi, le regioni e viola lo spazio di competenza che la Costituzione riserva loro nella materia. Spazio che la Corte (sent. n. 307 del 1983), affermando che “l'ente deputato alla supervisione delle esigenze rappresentate dalle Unità Sanitarie Locali per l'assunzione di personale in deroga al blocco vigente per l'anno 1983, ed alla conseguente emanazione, ricorrendone i presupposti, di puntuali provvedimenti autorizzativi, non può essere altri che la regione territorialmente competente”, ha riconosciuto alle

regioni in virtù della loro autonomia, dichiarando in conseguenza la illegittimità costituzionale dell'art. 9, quarto comma, della legge 26 aprile 1983, n. 130, "nella parte in cui non prevede che siano le regioni – anziché il Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro del Tesoro – a determinare, valutate le eventuali necessità, i singoli casi in cui sia indispensabile procedere ad assunzione di personale nelle Unità Sanitarie Locali esistenti nell'ambito territoriale di rispettiva competenza, ferme restando le funzioni di indirizzo e coordinamento previste dall'art. 5 della legge 23 dicembre 1978, n. 833".

Nella lettura che il suo testo impone l'art. 9 della legge è costituzionalmente illegittimo, conclusione che vale sia per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario, che, a fortiori, per quanto riguarda le regioni e province a statuto speciale.

[*omissis*]

16. – La Regione Lombardia impugnando l'intero titolo I della legge n. 93 con riferimento agli artt. 97, 117 e 5 della Costituzione, la Regione Veneto impugnando gli artt. 10 e 12 della legge medesima con riferimento all'art. 113 della Costituzione, la Regione Liguria impugnando gli artt. 3, 5, 6 e 10 della legge con riferimento agli artt. 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, denunciano che, come risulta dall'ultimo comma dell'art. 10 della legge confrontato con l'ultimo comma dell'art. 6, il "recepimento" degli accordi sindacali nella legge regionale non sarebbe altro che un atto di formale recezione escludente ogni ambito di autonomia legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici e di conseguente determinazione della spesa.

La Regione Liguria parla addirittura di "accordo nazionale e d.P.R. che lo sanziona", e ciò con evidente errore, giacché il d.P.R. è previsto dalla legge n. 93 (art. 6, ultimo comma) solo per gli "accordi sindacali per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo".

In effetti, tuttavia, l'ultimo comma dell'art. 10 della legge n. 93, il quale stabilisce che "al fine del rispetto dei principi della presente legge, la disciplina contenuta nell'accordo è approvata con provvedimento regionale in conformità ai singoli ordinamenti", non lascia spazio alcuno alla autonomia regionale. Ciò, se non addirittura una negazione, costituisce una non necessaria e inammissibile forzatura del sistema di disciplina "in base" ad accordi regolata nell'art. 3 della legge. E a quanto risulta, nella prassi applicativa della legge n. 93, si pretende una perfetta corrispondenza delle leggi regionali (naturalmente delle regioni a statuto ordinario) al contenuto dell'accordo. Il che non può essere considerato conforme all'art. 117 della Costituzione, il quale attribuisce alle regioni la potestà di emanare nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato norme legislative relative agli ordinamenti degli uffici.

Ora il principio della disciplina in base ad accordi desunto dall'art. 3 della legge n. 93 non può essere identificato senza tener conto che, nel regolare la disciplina in base ad accordi, l'art. 3 richiama la necessaria "osservanza dei principi di cui all'art. 97 della Costituzione e di quanto previsto dal precedente

art. 2". E ciò significa che, nella sua operatività, il principio della disciplina in base ad accordi va conciliato col principio enunciato nell'art. 2 della stessa legge n. 93, secondo il quale, nelle regioni, deve essere regolato con legge, l'ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto, quanto agli ambiti indicati nel medesimo articolo.

Ne consegue che spetta alle leggi regionali non la pura e semplice riproduzione dell'accordo sindacale in sede nazionale, ma il suo adeguamento, quando sia necessario, alle peculiarità dell'ordinamento degli uffici ed alle disponibilità del bilancio regionale.

Conclusione questa che rende superflua la considerazione della generica doglianza, pure sollevata dalla Regione Liguria, di "confliggenza della norma appena citata (art. 3 della legge n. 93) con il costituzionale principio di ragionevolezza".

Nella sua formulazione, il terzo comma dell'art. 10 della legge n. 93 esclude ogni flessibilità, ogni possibilità di adattamento dell'accordo sindacale nazionale alle peculiarità regionali. Per questo ed in questi limiti esso deve reputarsi in contrasto con l'art. 117 nonché con l'art. 97 della Costituzione.

Questa conclusione dispensa la Corte dall'esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 93 che la Regione Lombardia solleva nel suo ricorso anche con riferimento all'art. 81 della Costituzione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1. – [*omissis*];
2. – *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 29 marzo 1983, n. 93, nella parte in cui non fa salva la competenza della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento del personale dei comuni prevista dall'art. 65 dello statuto speciale della regione;
3. – *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge 29 marzo 1983, n. 93;
4. – *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 10, terzo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93 nella parte in cui non prevede che la legge regionale approvativa dell'accordo possa apportare gli adeguamenti resi necessari dalla "disciplina di legge" in materia di ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto, prevista dal precedente art. 2 e quelli richiesti dalle altre peculiarità del rispettivo ordinamento, nonché dalle disponibilità del bilancio regionale;
5. – [*omissis*];
6. – [*omissis*];
7. – [*omissis*];
8. – [*omissis*];

9. – [*omissis*];
10. – [*omissis*];
11. – [*omissis*];
12. – [*omissis*];
13. – [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 1984.

* * *

Sentenza n. 292/1984 (Pres. Elia; Rel. Ferrari)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Con la sentenza n. 9 del 1959, questa Corte ha affrontato per la prima volta, in tema di procedimento legislativo, la problematica cui dà vita la constatazione della difformità fra il testo approvato da una Camera e quello approvato dall'altra Camera. Con tale pronuncia, dopo avere riconosciuto la propria competenza in via generale "a controllare la legittimità costituzionale di una legge per quanto concerne il procedimento della sua formazione "e, quindi, che l'attestazione contenuta nel messaggio che accompagna la trasmissione di un testo di legge da un ramo all'altro del Parlamento non preclude il sindacato del giudice delle leggi sugli atti anteriori, essa statuí in particolare che: a) la prassi del coordinamento, autorizzato dalla Camera (o da una commissione in sede legislativa) ed operato dalla Presidenza, "in quanto risponde ad esigenze del funzionamento di organi collegiali, non può ritenersi senz'altro contraria alla Costituzione", se poi il testo del disegno di legge, una volta coordinato, "non è ripresentato alla Camera (o alla commissione competente) per una nuova votazione finale"; b) tuttavia, "il testo coordinato, in tanto può non essere sottoposto ad una nuova votazione finale, in quanto abbia una formulazione che non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale"; c) l'accertamento se la formulazione del testo coordinato "si è mantenuta (nei limiti nei quali il coordinamento è stato autorizzato), in modo che esso esprima l'effettiva volontà della Camera e sia idoneo a concorrere con una identica volontà dell'altra Camera a produrre la legge" va compiuto dalla Corte "caso per caso", ed all'uopo "è rilevante il raffronto fra il testo votato... con riserva del coordinamento ed il testo coordinato e poi promulgato"; d) "in conclusione", se non risultano "modificazioni di sostanza", "l'eccezione di legittimità costituzionale... per assunta difformità dei testi votati...", può dichiararsi non fondata.

Successivamente alla ricordata pronuncia, la competenza di questa Corte a sindacare il processo formativo delle leggi non è stata più giudizialmente posta in discussione, sicché può dirsi costituire ormai uno dei principi del nostro ordinamento costituzionale, e le statuizioni di cui sopra sono state poi ribadite

ed applicate in altre due sentenze – pronunciate peraltro, la prima delle due su difformità tra testo approvato e testo promulgato, ed entrambe su difformità conseguente ad errore materiale verificatosi nella trascrizione –, sicché possono dirsi costituire ormai giurisprudenza costante di questa Corte. Tali due sentenze, infatti, hanno precisato, l'una a riguardo della facoltà di coordinamento (sentenza n. 134 del 1969), che “nella nozione più restrittiva che si voglia darne” non rientra soltanto “la correzione di errori materiali”, ma “anche la eventuale correzione lessicale dei testi per conformarne la dizione alla sostanza”, e l'altra a riguardo dell'accertamento “caso per caso” (sentenza n. 152 del 1982), che “non si può ragionare astrattamente e meccanicamente dei vizi formali di legittimità costituzionale delle leggi”, dovendosi, invece, non solo “tener conto della effettiva volontà delle Camere”, ma anche “valutare il rilievo che l'errore potrebbe assumere nelle sedi interpretativa ed applicativa” della disposizione impugnata. Ma particolare risalto merita quest'ultima sentenza (n. 152 del 1982), per la statuizione del tutto nuova, che essa enuncia e che si aggiunge a quelle più sopra riportate, integrando la visione di questa Corte in tema di coordinamento delle leggi. In ordine al dilemma, infatti, se il vizio dell'iter procedimentale produca effetti limitati alla sola disposizione – o parte – viziata ovvero travolga l'intero atto, essa ha statuito che: e) “deve farsi... applicazione del principio generale di conservazione degli atti” e che perciò il “vizio formale... non comporta – per sé considerato – l'annullamento integrale della legge... ma può solo incidere, in ipotesi, sulla parte specificamente viziata”.

4. – Ritiene questa Corte che non vi sono motivi, i quali sospingano a variare il rievocato indirizzo giurisprudenziale o anche solo a discostarsene. È pertanto sulla base del principio generale della sindacabilità, in questa sede, delle leggi anche per vizi dei loro procedimenti di formazione, ed è alla luce delle statuizioni di cui sopra, che va esaminata e risolta la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di appello di Milano e dal Tribunale di Lucca.

In vista, allora, dell'applicazione alla fattispecie in oggetto delle surriportate statuizioni, giova precisare che la difformità, verificatasi alla Camera, fra il testo approvato da questa ed il testo approvato dal Senato, è la conseguenza della difformità, verificatasi anteriormente al Senato, fra il testo approvato da questo ed il testo coordinato. Si pone, quindi, un triplice interrogativo: se, avendo il testo coordinato ottenuto la approvazione della sola Camera, possa dirsi che vi è stato l'incontro delle volontà di entrambi i rami del Parlamento; se il coordinamento ha comportato, o meno, una modifica sostanziale della legge; nell'ipotesi affermativa, se esso ha viziato l'intero atto ovvero soltanto l'intera proposizione normativa ovvero ancora la sola parte coordinata. Il primo interrogativo chiama in causa l'art. 70 Cost., il quale dichiara che la funzione legislativa è esercitata “collettivamente dalle due Camere”; gli altri due chiamano in causa l'art. 72 Cost., il quale detta, sì, la disciplina del procedimento

legislativo, ma ne demanda l'integrazione all'autonomia normativa di ciascuna Camera.

Ora, l'istituto del coordinamento è ignoto alla Costituzione, ma non anche ai regolamenti parlamentari. Il regolamento del Senato che era in vigore nel 1952, cioè al momento dell'approvazione della legge de qua, prevedeva all'art. 74, benché non *nominatim*, il coordinamento, stabilendo, sotto il profilo contenutistico, che esso doveva intendersi consistere, non solo "nelle correzioni di forma che siano opportune", ma anche nelle "necessarie modificazioni" "di quegli emendamenti già approvati che sembrano inconciliabili con lo scopo della legge o con alcune delle sue disposizioni" e, sotto il profilo procedurale, che doveva essere deliberato dal Senato "prima della votazione finale". L'istituto è rimasto sostanzialmente immutato nel regolamento approvato il 17 febbraio 1971, ed oggi in vigore, il quale, al contrario di quello anteriore, parla espressamente di "coordinamento", là dove facoltizza le "modificazioni di coordinamento che appaiono opportune" (art. 103.1), prevedendo altresì il conferimento dell'incarico alla "commissione di presentare le opportune proposte" (art. 103.2), "eventualmente accompagnate da una relazione" (art. 103.3), sulle quali "può intervenire non più di un oratore per ciascun gruppo parlamentare e la votazione ha luogo per alzata di mano" (art. 103.4). Insomma, è di tutta evidenza che in ogni caso – si abbia riguardo alla nuova o alla cessata disciplina regolamentare – il coordinamento è in linea di principio legittimo, se avviene "prima della votazione finale".

5. – Il coordinamento in esame è stato, viceversa, operato dopo la votazione finale, e perciò stride con la fattispecie astratta disegnata dall'art. 74 del cessato regolamento del Senato. In coerenza, tuttavia, con il costante indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, non può dirsi che la modifica apportata in sede di coordinamento all'art. 39, primo comma, della legge n. 703 del 1952 mediante il denunciato inserto sia di per sé costituzionalmente viziata e viziante. Ed invero, l'introduzione nell'impugnato articolo dell'inciso, su cui il Senato non fu poi chiamato a pronunciarsi, se per un verso è innegabilmente avvenuta in difformità della norma regolamentare, per altro verso risulta operata in conformità di una prassi tutt'altro che recente, la quale trova osservanza anche nell'altro ramo del Parlamento. In ordine a tale prassi, questa Corte, come si è già ricordato, ha statuito (sentenza n. 9 del 1959) – ed in considerazione, non già della sua annosità, ma della necessità, in taluni casi e circostanze, del ricorso ad essa al fine di assicurare la funzionalità di organi collegiali particolarmente numerosi – non potersi ritenere "senz'altro contraria alla Costituzione".

Non può non dirsi lo stesso per quanto concerne la modifica subita, ad opera dell'inciso in argomento, dalla disposizione sospettata di illegittimità costituzionale: la ricordata statuizione, infatti, vale a maggior ragione nel caso di specie, in cui il coordinamento risulta operato, non già dalla Presidenza, come nelle fattispecie di cui alle pronunce n. 9 del 1959 e n. 134 del 1969, bensì dalla commissione competente.

6. – Si deve ora sottolineare che questa Corte non ha inteso, con le sentenze più volte richiamate, riconoscere in linea di principio, e perciò in ogni caso, la legittimità della suddetta prassi del coordinamento, bensì ha inteso escluderne la illegittimità in quei soli casi, in cui la formulazione modificata “non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale” (sentenza n. 9 del 1959). Con questa ultima precisazione, il problema diviene palesemente ermeneutico: in tanto sarà possibile, infatti, valutare se la modifica costituita dall’inserito abbia alterato la sostanza del testo, quale risulta approvato nella votazione finale dal plenum del Senato, in quanto si conosca previamente l’effettiva volontà espressa da questo, sia col voto sull’articolo, sia poi con la votazione finale. Ed a tale scopo, si richiede appunto un’indagine volta a cogliere l’esatta interpretazione dell’impugnato art. 39 nella versione approvata dal Senato (cioè, senza l’inciso) e, più precisamente, a stabilire se il Senato, disponendo l’aumento di 40 volte, volle riferirsi alle tariffe originarie del 1931 ovvero a quelle quadruplicate del 1945.

È questo il nodo che va preliminarmente sciolto; il nodo, cioè, formatosi nell’ambito del Senato, come del resto si è già precisato più sopra, allorché si è posto in rilievo che la difformità fra i testi approvati dalle due Camere è la conseguenza della difformità, verificatasi in Senato, fra il testo anteriormente approvato e quello successivamente coordinato.

7. – Non mancano elementi, i quali lascerebbero pensare che intenzione del Senato, pur in mancanza dell’inciso poi introdotto in sede di coordinamento era quella di aggiungere un ulteriore aumento alla quadruplicazione disposta nel 1945.

Quando, infatti, la legge de qua veniva approvata, dopo una laboriosa gestazione triennale, era in vigore la tariffa del 1945, non più quella del 1931; e ciò, proprio per effetto del menzionato decreto legislativo luogotenenziale n. 62 del 1945, il cui art. 32 dispone testualmente che la misura della tassa in parola, quale stabilita nel 1931 dall’art. 198 t.u.f.l., è “modificata”, e precisamente quadruplicata. Poiché questa era la situazione normativa del momento, non sembra che l’opinione secondo cui il Senato avrebbe avuto in mente, non già la tariffa in vigore, ma la tariffa abrogata, meriti maggior credito di quella inversa. Oltre tutto, se con l’ipotizzata opinione i giudici *a quibus* intendessero sostenere che il denunciato art. 39 della legge n. 703 del 1952 avrebbe implicitamente abrogato l’art. 32 del d.l.l. n. 62 del 1945 ed implicitamente ridato vigore all’art. 198 t.u.f.l., si porrebbe il problema, di non agevole soluzione, se possa ritenersi che l’abrogazione tacita di una norma successiva abbia di per sé, indipendentemente da un’apposita legge ripristinatoria, la virtù di far rivivere la norma anteriore espressamente abrogata – o “modificata” –, quale è appunto, nella specie, quella che nel 1931 stabiliva la tariffa della tassa in contestazione.

Ed il dubbio sull’opinabilità di tale tesi apparirebbe trovare riscontro nel diritto positivo a chi osservasse che proprio la legge in parola *ubi voluit dixit*:

l'art. 31, primo comma, infatti, dopo avere espressamente disposto che "a decorrere dal 1 gennaio 1952, l'art. 29 del d.l.l. 8 marzo 1945, n. 62 è abrogato", soggiunge altrettanto espressamente, offrendo così un chiaro esempio di legge ripristinatoria, che "i Comuni, pertanto, debbono applicare l'imposta di patente secondo le norme dell'art. 166 t.u.f.l., e la misura ivi prevista può essere aumentata fino a quaranta volte".

Né può dirsi che sia priva di alcun rilievo la constatazione che è dato fare nella relazione di maggioranza e, prima ancora, in quella governativa accompagnante il disegno di legge, ove risulta scritto che, stante il "disavanzo talvolta pauroso" dei bilanci comunali ed in vista del loro risanamento, quegli "adeguamenti fiscali" venivano disposti "allo scopo di avvicinare i singoli tributi ad un livello non dissimile da quello prebellico". Questa risultando la *ratio legis*, non sarebbe corretto prescindere da essa, allorché si tratti di valutare se intenzione del legislatore sia stata quella di assumere come base la tariffa minima, stabilita oltre vent'anni prima, in tempo di pace e di stabilità economica, anziché quella aumentata da poco più di cinque anni, pressoché al termine della guerra (marzo 1945), e perciò in tempo di lievitazione delle spese.

Inoltre: il Senato approvò all'unanimità, nella votazione finale, il testo della legge de qua, ed il coordinamento venne operato, come già si è posto in rilievo, non dalla Presidenza, bensì dalla stessa commissione (Finanze e Tesoro), la quale, stante la sua competenza in materia, aveva esaminato e dibattuto in sede referente il disegno di legge. Ed allora, benché non esistano verbali dei lavori della commissione in sede di coordinamento, appare tutt'altro che inattendibile la congettura che l'inciso di che trattasi sia stato inserito nel corpo dell'impugnato art. 39 nel convincimento che esso – cioè l'esplicito richiamo alle "successive modificazioni" – rendesse pienamente chiara la volontà che il Senato aveva inteso effettivamente esprimere. Tanto più che la commissione procedette al coordinamento subito dopo la votazione finale, esaurendolo entro una decina di giorni – dal 23 novembre 1952, data della suddetta votazione finale, al 5 dicembre successivo, data del messaggio di trasmissione all'altra Camera –, quando era più sicura e viva la memoria del dibattito e del vero orientamento dell'assemblea.

8. – Le considerazioni testé esposte sembrano avvalorare l'interpretazione secondo cui il Senato, pur approvando l'impugnato art. 39 senza l'inciso, avrebbe inteso riferirsi alla tariffa come modificata dall'art. 32 del d.l.l. n. 62 del 1945 – a quella quadruplicata, insomma, ed allora in vigore –, non già a quella del 1931, che da ben sette anni era stata esplicitamente "modificata", cioè abrogata, dallo stesso art. 32 del menzionato provvedimento legislativo.

Se si accogliesse questa ricostruzione del pensiero del Senato, allora l'aggiunta dell'inciso ("e successive modificazioni") potrebbe ritenersi, come afferma l'Avvocatura dello Stato, "meramente esplicativa del significato che scaturiva dal testo iniziale". Conseguentemente, svanirebbe ogni dubbio sulla legittimità costituzionale del denunciato art. 39: il coordinamento operato secondo

prassi non sarebbe censurabile, e le due Camere avrebbero espresso la medesima volontà sul punto controverso.

9. – La disposizione in esame consente tuttavia di pervenire a conclusioni del tutto opposte.

La difesa della SIP sostiene nella sua elaborata memoria: che dalla relazione della commissione della Camera “risulta... senz’altro pacifico e acquisito che l’aumento si riferisce esclusivamente alle tariffe fissate dal t.u. del 1931”, cioè “proprio alle misure originarie”; che il “riferimento fisso e non mobile” alle tariffe originarie “implica in via generale... l’abrogazione tacita delle disposizioni in materia introdotte successivamente”, sicché “l’abrogazione espressa è stata superflua”; che “la semplice interpretazione dell’art. 39 rivela come esso o dica più di quanto si sia voluto, o viceversa... gli si faccia dire più di quanto effettivamente dice”. E nella discussione orale la stessa difesa della SIP ha dedotto che, poiché il decreto ministeriale 26 febbraio 1933, richiamato nell’art. 39 in discorso, si riferisce esclusivamente al soprassuolo, ne deriverebbe la conseguenza – inaccettabile, e perciò stesso confermativa della giustezza della sua interpretazione – che l’aumento di 40 volte si applicherebbe esclusivamente all’occupazione del sottosuolo, mentre rimarrebbe invariata la tariffa per l’occupazione del soprassuolo.

Dello stesso avviso sono, soprattutto, i giudici che hanno sollevato la questione in oggetto. Secondo la Corte d’appello di Milano – ma eguale ragionamento, e pressoché con le medesime parole, si rinviene nelle ordinanze del Tribunale di Lucca – si evincerebbe dal “complessivo sistema” cosa “il legislatore intese”. Infatti, prosegue la suddetta Corte e riecheggia il suddetto Tribunale, “la dizione approvata dal Senato con esclusivo riferimento alle tariffe originarie non lascia dubbi sulla intenzione del legislatore e di voler cioè fare riferimento proprio a quelle tariffe”, aggiungendo che “in tal senso è poi ancora la relazione della IV commissione permanente della Camera dei Deputati che prevedeva un preventivo di maggiori entrate... per 1.250 milioni”, anziché per “5.000 milioni preventivabili in base alle tariffe come applicate dal convenuto”.

10. – Le argomentazioni che precedono indurrebbero a concludere nel senso che il Senato, approvando l’impugnato art. 39 senza l’inciso, avrebbe inteso riferirsi alla tariffa quale stabilita originariamente dall’art. 198 del t.u.f.l. del 1931. E se questa diversa ricostruzione del pensiero del Senato fosse esatta, dovrebbe allora ritenersi che l’aggiunta, operata dalla commissione in sede di coordinamento, dell’inciso (“e successive modificazioni”) abbia alterato la sostanza della disposizione, quale era stata approvata dall’assemblea. Conseguentemente acquisterebbe consistenza il dubbio sulla legittimità costituzionale del denunciato art. 39: il coordinamento avvenuto secondo prassi sarebbe illegittimo e dovrebbe registrarsi la mancanza della comune volontà legislativa sul punto controverso.

11. – La disposizione in esame si presta, dunque, ad interpretazioni diverse e contrastanti. La difesa del Comune di Cinisello Balsamo e, come già ricordato,

l'Avvocatura dello Stato sostengono che il riferimento sia stato fatto alle tariffe quadruplicate del 1945; per l'una, questo è il solo significato dell'art. 39, "con o senza l'inciso", per l'altra, l'aggiunta dell'inciso è "meramente esplicativa". Al contrario, la difesa della SIP ed i giudici *a quibus* ritengono che il riferimento sia stato fatto alle tariffe originarie del 1931. Tuttavia, mentre per l'una l'aggiunta dell'inciso "può intendersi soltanto come clausola di stile", in quanto con essa "la commissione di coordinamento prima e la Camera poi *plus dixit quam voluit*", sicché l'art. 39 "non ha subito alcuna modificazione sostanziale", pertanto "è da ritenere che la questione di costituzionalità... è infondata", per i giudici *a quibus*, viceversa, il contestato inciso "non costituisce un semplice coordinamento degli articoli approvati., ma integra una effettiva modifica legislativa", cioè "comporta una diversa statuizione normativa", sicché "l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 39... non è manifestamente infondata".

Il dissidio fra le due letture dell'art. 39 è evidente e stridente, ma spetta ai giudici delle liti di comporlo. Compito di questa Corte, che non dispone di elementi tali, da indurla a disattendere la prospettazione offerta dalle ordinanze in esame, è quello di stabilire se il coordinamento de quo sia, o meno, costituzionalmente legittimo. E poiché, la legittimità costituzionale di un testo legislativo coordinato, non già secondo il regolamento, bensì secondo la prassi parlamentare, è condizionato alla portata del coordinamento non può non riconoscersi che un siffatto coordinamento viola la Costituzione, e precisamente negli artt. 70 e 72, tutte le volte che provochi, nelle sedi interpretative ed applicative, grave incertezza sul significato del testo coordinato. Con riguardo al caso di specie, deve pertanto dirsi che il contestato inciso è costituzionalmente illegittimo per un duplice e concorrente motivo: non solo e non tanto, infatti, perché è stato inserito nell'art. 39 della legge n. 703 del 1952 mediante il coordinamento instauratosi per prassi che potrebbe così configurarsi addirittura come un emendamento aggiuntivo surrettizio, ma anche e soprattutto perché ha generato l'incertezza di cui si è detto sull'intenzione del legislatore.

12. – Dalla conclusione testé enunciata non deriva, tuttavia, doversi riconoscere che si sia verificata convergenza delle volontà dei due rami del Parlamento.

Intanto, già l'antico principio, secondo cui *utile per inutile non vitiatur*, impone di considerare che il vizio si annida in uno solo dei 60 articoli di cui si compone la legge de qua – anzi, soltanto nel primo dei due commi, di cui si compone il denunciato art. 39 – e che la specificità dell'oggetto disciplinato in tale comma conferisce alla relativa disposizione piena autonomia rispetto all'intero testo, che, infatti, neppure le ordinanze in esame coinvolgono nella denuncia di illegittimità costituzionale. E va rilevato altresì che la censura, benché nei dispositivi delle ordinanze appaia impugnato tutto l'art. 39, investe esclusivamente il primo comma, nel quale appunto risulta illegittimamente inserito il contestato inciso. Ne consegue che, non riverberandosi il vizio sull'intera legge, e neppure sull'intero art. 39, il cui secondo ed ultimo comma

non concerne più la misura della tassa, ma le convenzioni stipulate dai Comuni per il pagamento di essa, questa Corte deve pronunciarsi sulla sola disposizione di cui al primo comma dell'art. 39, la sola passibile di una sentenza caducatoria.

Ma, pur circoscritta la questione nei suddetti termini, si impone ugualmente di valutare, in relazione al principio della salvezza dei valori giuridici, se la pronuncia caducatoria debba travolgere l'intera disposizione ovvero possa limitarsi a colpire soltanto la parte viziata. Risulterebbe noncurante del suddetto principio e non argomentata la scelta che venisse fatta tra le due alternative in base alla semplicistica constatazione della non piena coincidenza tra le due formulazioni – senza l'inciso e con l'inciso – approvate dalle due Camere, deducendone che, quindi, sarebbe mancata la comune volontà legislativa sulla disposizione impugnata. Al contrario, come a riguardo di qualsiasi atto, si deve tentare in caso di dubbio di interpretarlo nel senso che produca qualche effetto, anziché nel senso che non ne produca alcuno, così a riguardo della disposizione de qua, una volta epurata dell'inciso, si tratta di vedere se in essa non sia individuabile un punto di convergenza tra la volontà della Camera e la volontà del Senato. E piena convergenza si verificò innegabilmente sullo scopo, che era quello di aumentare la tassa di occupazione del sottosuolo. Supposto pure, poi, che il Senato, approvando la disposizione senza l'inciso, intendesse riferirsi alla tariffa originaria stabilita nel 1931, e che la Camera, invece, approvando la disposizione con l'inciso, intendesse riferirsi alla tariffa modificata nel 1945, può bene affermarsi che tra le due Camere e le due volontà si verificò convergenza sino all'aumento minore, sicché l'area della divergenza si riduce all'aumento maggiore.

In applicazione, pertanto, del ricordato principio della conservazione dei valori giuridici, la dichiarazione di illegittimità costituzionale può essere limitata al solo inserto (“e successive modificazioni”), facendo così salva, dopo l'eliminazione della parte viziata, la disposizione di cui all'art. 39, primo comma, legge n. 703 del 1952, la cui operatività compete ai giudici del merito di stabilire.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, primo comma, della legge 2 luglio 1952, n. 703 (“disposizioni in materia di finanza locale”), limitatamente alle parole “e successive modificazioni”.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1984.

* * *

Sentenza n. 371/1985 (Pres. e Rel. Paladin)*Considerato in diritto**[omissis]*

2. – Nel merito, l'impugnativa dev'essere accolta.

Non convincono, infatti, le obiezioni dell'Avvocatura dello Stato, per cui le funzioni regolamentari spettanti al Consiglio regionale, in base all'art. 27 dello Statuto speciale, si risolverebbero in quelle destinate all'integrazione ed all'attuazione di leggi statali, ai sensi dell'art. 5 dello Statuto medesimo; mentre i regolamenti di esecuzione delle leggi regionali non potrebbero non ricadere nella competenza della Giunta, secondo il principio di separazione dei poteri. In realtà, quella stessa dottrina che ha difeso la legittimità dell'impugnata norma di attuazione statutaria sostiene che la normazione prevista dal citato art. 5 rappresenti il frutto di un terzo tipo di potestà legislativa regionale; ed in questo senso dispone espressamente l'art. 4, primo comma, del d.P.R. n. 327 del 1950, dove appunto si precisa che "le norme per l'integrazione e l'attuazione di leggi della Repubblica, in applicazione dell'art. 5 dello Statuto speciale per la Sardegna, sono emanate con legge regionale". Così stando le cose, tuttavia, ne deriva che le sole funzioni regolamentari esercitabili da parte della Giunta sono quelle basate sulle disposizioni legislative regionali: con il che si dimostra evidente ed insanabile il contrasto fra la disciplina in discussione e l'art. 27 dello Statuto.

Del resto, non è casuale che l'art. 27 riproduca quasi puntualmente l'art. 121, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui si riserva al Consiglio regionale – senza distinzioni di sorta – l'esercizio delle "potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione". Con quel fondamento, gli Statuti delle Regioni ordinarie sono univocamente concordi nel senso di consentire al solo Consiglio l'adozione di regolamenti. Così, nell'art. 8 dello Statuto del Veneto si afferma che "il Consiglio regionale... esercita tutte le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione"; nell'art. 7, quarto comma n. 1, dello Statuto dell'Emilia-Romagna si prescrive che "spetta in ogni caso al Consiglio adottare le norme legislative e regolamentari necessarie al perseguimento delle finalità indicate all'art. 3" (mentre il medesimo art. 7, quarto comma n. 2, detta un'apposita e distinta disposizione per chiarire che spetta ancora al Consiglio "deliberare, ai sensi dell'art. 117, ultimo comma, della Costituzione, le norme per la attuazione delle leggi della Repubblica..."); e nell'art. 51, primo comma, dello Statuto delle Marche – per limitarsi a citare i soli disposti ricordati dall'atto di intervento dell'Avvocatura dello Stato – si puntualizza che "i regolamenti regionali e quelli contenenti le norme di attuazione di leggi della Repubblica, previsti dal secondo comma dell'art. 117 della Costituzione e da singole leggi statali, sono emanati con decreto del Presidente della Giunta

regionale entro dieci giorni dalla loro approvazione da parte del Consiglio regionale...”.

Né si può dire che la Sardegna rimanga in tal senso isolata da tutte le restanti Regioni differenziate. Al contrario, l'esame degli altri Statuti speciali dimostra con chiarezza che, per consentire alla Giunta l'esercizio della potestà regolamentare, si è ritenuto necessario disporlo espressamente: come si evince dall'art. 12, terzo comma, dello Statuto siciliano, dall'art. 46 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, dagli artt. 44 n. 1 e 54 nn. 1 e 2 del vigente Statuto per il Trentino-Alto Adige. Sul fronte opposto si collocano, invece, sia la Sardegna, visto il citato art. 27 St., sia la Valle d'Aosta, dato l'art. 26 del rispettivo Statuto. Ed i lavori preparatori dello Statuto sardo confermano, comunque, che l'art. 27 trova la sua origine in una consapevole e deliberata opzione dell'Assemblea Costituente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 19 maggio 1950, n. 327, nella parte in cui si prevede che i regolamenti di esecuzione delle leggi regionali siano approvati con deliberazione della Giunta regionale, e dell'art. 2 n. 3 della legge regionale della Sardegna 7 marzo 1956, n. 37.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 1985.

* * *

Sentenza n. 79/1988 (Pres. Saja; Red. Greco)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione è fondata.

La Corte, con la sentenza n. 39 del 1973, ha già avuto occasione di affermare come soltanto lo Stato sia legittimato a provvedere in materia di disciplina delle forme e dei limiti dell'esercizio dell'elettorato politico attivo.

Va qui ribadito il principio secondo il quale deve essere assicurata un'assoluta parità di trattamento dei cittadini allorché essi esprimono il voto in ragione della delicatezza ed importanza di tale momento di esercizio della sovranità popolare. È conseguentemente escluso che la Regione possa, anche in via integrativa e sia pure con un intervento "*in melius*", modificare le condizioni di svolgimento delle consultazioni politiche, come appunto si verifica in concreto attraverso le provvidenze stabilite dalla legge impugnata. La *ratio* di quest'ultima è del resto resa esplicita testualmente, mentre la totale mancanza di

un titolo di individuazione dei beneficiari diverso dalla qualità di emigranti-elettori, non consente di inserire la legge nella materia dell'assistenza e della beneficenza, sia pure nella più ampia accezione conferita a tale espressione dall'art. 22 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Limitatamente all'ipotesi di elezioni politiche va quindi affermato il contrasto della legge impugnata con gli artt. 117 e 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della l. reg. Umbria approvata il 17 marzo 1980 e riapprovata il 23 aprile 1980 ("Provvidenze per la partecipazione degli emigrati alle consultazioni elettorali") nella parte in cui prevede una erogazione di denaro in favore dei cittadini emigrati in occasione della loro partecipazione alle elezioni politiche.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 1988.

* * *

Sentenza n. 37/1989 (Pres. Saja; Red. Cheli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

La Provincia di Bolzano contesta anche il fatto che le norme impugnite non siano state sottoposte all'esame della Commissione paritetica che, ai sensi dell'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale, deve esprimere parere su tutte le norme di attuazione statutaria.

[*omissis*]

La questione è fondata.

La Provincia di Bolzano fa rilevare nel suo ricorso che il testo del progetto relativo alle norme di attuazione in materia di "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale", sottoposto all'esame della Commissione paritetica, non conteneva le disposizioni stabilite negli artt. 2, secondo comma, e 11, terzo comma, del d.P.R. n. 527 del 1987 e documenta tale affermazione producendo vari verbali delle riunioni della Commissione, tra cui quello in data 12 dicembre 1984, che porta come allegato il testo dello schema di disciplina in materia di comunicazioni e trasporti definitivamente esaminato e approvato dalla stessa Commissione.

La difesa dello Stato, a sua volta, ritiene di poter contrastare tale censura deducendo: a) l'insussistenza di un obbligo del Governo di adeguarsi al parere della Commissione o di formalizzare una proposta completa di disciplina, dovendo la stessa Commissione soltanto esaminare "nel suo complesso" la

materia da regolare secondo gli schemi predisposti dagli Uffici legislativi dei Ministeri interessati; b) il fatto che in data 27 giugno 1973 l'Ufficio legislativo del Ministero dei trasporti aveva trasmesso all'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio uno schema di disciplina in materia di comunicazioni e trasporti d'interesse provinciale, contenente, tra l'altro, una norma (art. 9) che riservava allo Stato le attribuzioni "in materia.. di sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti".

4. – La prima di tali considerazioni non può essere condivisa.

Se è vero, infatti, che il parere richiesto alla Commissione paritetica sulle norme di attuazione è un parere obbligatorio ma non vincolante, è anche vero che, ai fini di un corretto svolgimento della funzione consultiva prevista dall'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale, la stessa Commissione – come è possibile desumere anche dall'art. 108, secondo comma – deve essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria. Il rispetto di tale esigenza, se non conduce a escludere che il Governo possa apportare, dopo il parere della Commissione, varianti di carattere formale al testo dei decreti, impedisce invece allo stesso di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere – come nel caso in esame – sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia.

5. – Neppure la seconda considerazione, prospettata in linea di fatto dalla difesa statale, può assumere valore ai fini della decisione.

Come rilevato dalla Provincia ricorrente, nessuna prova è stata addotta dal Governo in ordine al fatto che lo schema di disciplina elaborato dal Ministro dei trasporti e trasmesso in data 27 giugno 1973 all'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio sia stato poi sottoposto all'esame della Commissione paritetica. Gli atti prodotti in giudizio dall'Avvocatura dimostrano, infatti, solamente che uno schema di disciplina predisposto dal Ministro dei trasporti venne distribuito ai componenti della Commissione a conclusione della riunione del 27 giugno 1973, ma non inducono a ritenere che tale schema (non allegato al verbale e, pertanto, non conosciuto nei suoi contenuti) fosse lo stesso inviato, in quel giorno, dal Ministero dei trasporti all'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio, che ne accusava ricevuta soltanto tre giorni appresso, il 30 giugno 1973. D'altro canto, lo stesso contenuto dei verbali relativi alle sedute successive della Commissione conduce ad escludere che lo schema in discussione abbia formato oggetto di esame da parte della Commissione, ove si consideri che tale schema non risulta mai richiamato nel corso dei lavori e che i testi degli articoli di volta in volta discussi e allegati ai verbali delle varie sedute esprimono formulazioni che non contengono riserve a favore dello Stato in tema di sicurezza dei trasporti d'interesse provinciale.

Questo insieme di elementi avvalorava, dunque, l'affermazione della Provincia di Bolzano, relativa al mancato esame da parte della Commissione paritetica delle norme di attuazione di cui è causa, ai fini della formulazione del parere di cui all'art. 107, primo comma, dello Statuto speciale.

Il vizio, di carattere formale, comporta la dichiarazione d'illegittimità delle norme impugnate nonché l'assorbimento degli ulteriori motivi di censura enunciati nei ricorsi.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*] dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, secondo comma, e 11, terzo comma, del d.P.R. 19 novembre 1987 n. 527 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti d'interesse provinciale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 1989.

* * *

Sentenza n. 154/1990 (Pres. Saja; Red. Baldassarre)

Considerato in diritto

[*omissis*] ¹

Poiché la legge sottoposta al voto del Consiglio regionale della Toscana

(¹) Fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, intervenuta nel 2001 con la legge costituzionale n. 3, l'art. 127 Cost. prevedeva che una legge approvata dal Consiglio regionale potesse essere rinviata dal Governo allo stesso Consiglio regionale, nell'ipotesi in cui il testo avesse violato il riparto di competenze Stato-Regioni o fosse stato in contrasto con gli interessi nazionali o con quelli di altre regioni. Il Consiglio regionale poteva riapprovare la legge a maggioranza assoluta e in tal caso il Governo poteva adire la Corte costituzionale con il giudizio in via principale.

Si pose così il problema del carattere di novità della legge approvata o riapprovata dal Consiglio regionale. Infatti, se la legge regionale avesse avuto un carattere "nuovo" sarebbe stata sufficiente una approvazione a maggioranza semplice da parte del Consiglio regionale, mentre se la legge non avesse avuto un carattere "nuovo" sarebbe stata necessaria una riapprovazione a maggioranza assoluta, come prescritto dal previgente art. 127 Cost.

In un primo tempo, la Corte, per dirimere la questione, adottò un criterio "sostanzialistico" legato al grado di incisività della modifica operata e, quindi, alla rilevanza del mutamento (sostanziale o marginale) apportato. Successivamente, la Corte ha applicato un criterio "formale", al fine di evitare il ripetersi di equivoci e di contestazioni sulla natura delle modificazioni, nonché le obiettive e inevitabili incertezze connesse alla valutazione se la regione si fosse effettivamente adeguata alle censure governative contenute nel rinvio. La Corte ritenne di considerare come "non nuova" solamente la legge che fosse stata riapprovata dal Consiglio regionale nel medesimo testo che aveva formato oggetto della prima deliberazione e del successivo rinvio. Si stabiliva così

nella seduta del 23 maggio 1989 non poteva esser qualificata come una legge “nuova”, essa avrebbe dovuto essere deliberata a maggioranza assoluta, e non – come invece è avvenuto – a maggioranza semplice. Questa Corte, infatti, ha già affermato che, per esser considerata “riapprovata” ai sensi dell’art. 127, ultimo comma, della Costituzione, una legge rinviata deve ottenere in ogni caso la maggioranza dei componenti il Consiglio regionale (v. sent. n. 79 del 1989).

La giustificazione di tale previsione costituzionale risiede nella particolare natura del sistema di controlli previsto dallo stesso art. 127, a norma del quale il rinvio governativo è configurato come l’esercizio di un potere di arresto o di blocco, attribuito a un’autorità esterna (Governo) alla cerchia dei soggetti partecipanti alla formazione della legge regionale, in vista della tutela dell’interesse unitario all’integrità del sistema costituzionale (o all’uniformità dell’indirizzo politico generale), interesse la cui responsabilità ricade per intero sullo Stato. Come tale, il rinvio non è diretto a prospettare osservazioni o consigli vòlti, semplicemente, a sollecitare una riconsiderazione della legge sulle stesse

un criterio netto, in base al quale qualsiasi modificazione del testo precedente avrebbe portato a valutare la legge come “nuova” e, quindi, soggetta alla possibilità di un nuovo rinvio.

La Corte ha poi attenuato il rigore formale di tale ultimo indirizzo, pervenendo alla formulazione di un criterio basato su una doppia articolazione. Per essere considerata “nuova” ai sensi dell’art. 127 Cost., la legge regionale doveva contenere modifiche non consistenti soltanto in mutamenti meramente testuali, ma comportanti anche un cambiamento del significato normativo di una o più delle sue disposizioni, senza che avesse alcun rilievo il fatto che la modifica intervenuta fosse sostanziale o no, incisiva o meno. Da ciò conseguiva che una legge non poteva essere considerata “nuova”, non solo nell’ipotesi in cui non fosse stata apportata la benché minima modificazione formale, ma anche nell’ipotesi in cui il mutamento fosse stato meramente linguistico e non avesse implicato, comunque, una qualsiasi modificazione del significato normativo delle sue disposizioni.

Non potevano però essere ritenute rilevanti le modificazioni apportate in sede di riesame in conseguenza del rinvio governativo incidenti direttamente sul significato normativo delle disposizioni oggetto delle censure del Governo. Ciò era legato al divieto di reiterazione del rinvio di una legge regionale riapprovata, divieto rispondente soprattutto al sistema di termini perentori, brevi e certi, previsto dall’art. 127 Cost., che riconosceva nel principio dell’affidamento reciproco tra Governo e regione il proprio valore fondante e principio ispiratore. Questo divieto comportava, infatti, che, di fronte a un mutamento apportato in sede di riesame incidente sulle (sole) disposizioni oggetto del rinvio, il Governo non avesse altra alternativa se non di ritenere che la nuova formulazione delle disposizioni censurate avesse eliminato i motivi di illegittimità prospettati nel rinvio e di non dar quindi corso all’impugnazione della legge davanti alla Corte costituzionale ovvero di ritenere che permanessero aspetti d’illegittimità anche nella nuova versione e di sollevare pertanto le relative questioni di costituzionalità.

La Corte precisò ulteriormente che, sempre al fine di qualificare una legge come “nuova”, non potevano essere considerate rilevanti le modifiche apportate alle parti esterne al contenuto dispositivo della legge, in quanto non incidenti sul significato normativo della stessa; né le modifiche consistenti nel trasferimento dell’imputazione della spesa prevista dal bilancio di un anno finanziario a quello successivo, quando ciò era reso necessario dal fatto che la mera evenienza del rinvio governativo avesse provocato lo slittamento delle spese da un anno finanziario all’altro (come nell’ipotesi di una legge rinviata in uno degli ultimi mesi di un anno e riapprovata in uno dei primi mesi dell’anno successivo).

basi e con la medesima maggioranza della prima deliberazione, ma, non diversamente dal veto governativo previsto in altri ordinamenti giuridici, consiste nella formulazione di chiare, precise e incondizionate contestazioni di legittimità costituzionale (o di merito), espressive di un potere di controllo svolto in nome di interessi riferiti all'intera comunità statale, i quali trascendono la "particolarità" connaturata all'autonomia legislativa regionale.

Pertanto, quando una legge regionale è sospettata di violare la legalità costituzionale ed è perciò rinviata dal governo al riesame del Consiglio regionale, quest'ultimo può superare il blocco derivante dall'esigenza di tutelare il superiore interesse unitario alla legalità costituzionale soltanto attraverso un'espressione rafforzata della propria particolare autonomia legislativa. E questa espressione più forte e definitiva non può non consistere in una maggioranza, come quella assoluta, la quale dimostri che la legge, nel suo contenuto dispositivo formato a seguito del riesame causato dai rilievi governativi, corrisponde alla piena e consapevole volontà di una maggioranza effettiva del Consiglio regionale, e non già a quella di una maggioranza calcolata sulla base dei soli presenti.

La previsione della maggioranza assoluta per la riapprovazione di una legge regionale rinviata è logicamente interdipendente con il divieto di reiterazione del rinvio governativo. Come si è precedentemente affermato, il sistema previsto dall'art. 127, mentre, da un lato, suppone che, di fronte ad una legge non nuova, il Governo, dopo aver effettuato il rinvio della legge, possa solo proporre un ricorso di costituzionalità, dall'altro lato, condiziona la proponibilità del ricorso alla riapprovazione a maggioranza assoluta della legge rinviata. Sicché, ove si riconoscesse alla regione di riapprovare la legge a maggioranza semplice nei casi in cui ritenesse di essersi adeguata ai rilievi contenuti nel rinvio, si precluderebbe arbitrariamente al Governo la possibilità di sollevare questioni di costituzionalità in tutte le ipotesi, invero assai numerose in pratica, in cui il Governo stesso fosse convinto che la regione non si fosse effettivamente adeguata ai propri rilievi e lo si costringerebbe, inoltre, a reiterare il rinvio, in violazione dell'art. 127 della Costituzione. In altre parole, se si ammettesse che la regione debba riapprovare a maggioranza assoluta la legge rinviata soltanto nei casi in cui voglia esprimere un atteggiamento "oppositivo" rispetto ai rilievi governativi, in considerazione dei molteplici casi di incertezza obiettiva sull'effettivo e completo adeguamento del legislatore regionale alle censure contenute nel rinvio, si riconoscerebbe alla regione la possibilità di paralizzare temporaneamente il potere del Governo di proporre il ricorso di costituzionalità e "si perverrebbe all'inammissibile risultato di riconoscere all'autore dell'atto da sottoporre a controllo il potere di determinare di volta in volta le possibili forme del controllo (rinvio o ricorso) sulla base di una supposta libertà di qualificare, in sede di riapprovazione, in un modo o nell'altro la legge rinviata" (v. sent. n. 79 del 1989). Senza contare, poi, che l'ipotetica possibilità di diversificare la maggioranza a seconda dell'atteggiamento regionale (di conformazione o di

contrapposizione) presuppone la scelta di un criterio “sostanzialistico” in ordine alla qualificazione della “novità” di una legge regionale (ai sensi dell’art. 127 della Costituzione), criterio che porterebbe alla massiccia insorgenza della catena di equivoci e di contestazioni sulla natura delle modificazioni apportate, che questa Corte, a partire dalla sentenza n. 40 del 1977, ha ben inteso di evitare.

Né si può affermare che il vincolo costituzionale di riapprovare in ogni caso la legge rinviata con una maggioranza assoluta possa comportare un irrigidimento o un’alterazione della comune attività legislativa della regione, sia perché l’esigenza di una più ampia maggioranza è funzionale a una più comprensiva e più serena valutazione da parte del Consiglio regionale degli aspetti di incostituzionalità denunciati dal Governo, sia perché ogni potestà legislativa, inclusa quella regionale è, per definizione, una potestà libera. Quest’ultima connotazione comporta, più in particolare, che il legislatore regionale possiede sempre la piena disponibilità del testo normativo sottoposto alla propria deliberazione, nel senso che lo può modificare nelle parti e nei modi ritenuti più opportuni, lo può ritirare o può rinunciare ad esso e può, persino, iniziare un nuovo procedimento legislativo sulla stessa materia avente ad oggetto, come nella vicenda in esame, anche un testo normativo identico a quello votato nella prima deliberazione salva l’espunzione delle disposizioni contestate. Questa flessibilità propria della potestà legislativa, la quale può subire autolimitazioni soltanto ad opera dello stesso legislatore regionale nell’esercizio della sua autonomia statutaria o regolamentare, si conserva anche nel caso di una legge colpita da un rinvio, poiché questo, quando non concerna vizi di formazione della stessa legge, ha come suo diretto oggetto le disposizioni sottoposte alle censure in esso contenute, e non già l’intero atto normativo.

6. – Dal momento che la legge rinviata è stata deliberata in seconda votazione con la sola maggioranza semplice, il Presidente del Consiglio regionale avrebbe dovuto dichiararla “non approvata” e non avrebbe dovuto inviarla al Commissario del Governo per l’apposizione del visto. Ma, poiché il Presidente del Consiglio regionale si è comportato in modo esattamente opposto a quello richiesto dalle norme costituzionali, il Governo si è trovato di fronte a una legge sicuramente illegittima, per violazione dell’art. 127, u.c., della Costituzione. Trattandosi di una legge già rinviata, esso avrebbe dovuto impugnare la legge davanti a questa Corte, poiché, a partire dalla sentenza n. 79 del 1989, ogni legge regionale che in seconda deliberazione non risulti votata a maggioranza assoluta, deve considerarsi invalida per vizi di forma e sottoponibile al giudizio di questa Corte perché ne sia dichiarata *erga omnes* l’inefficacia (art. 136 della Costituzione).

Tuttavia, anziché procedere in tal modo, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha preferito inviare al Presidente del Consiglio regionale della Toscana una nota con la quale comunicava che, essendo stata rideliberata a maggioranza semplice, la legge non poteva considerarsi riapprovata ed “avere quindi ulte-

riore seguito”, sicché veniva meno ogni possibilità per il Commissario del Governo di apporvi il visto. La via prescelta da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri non può essere condivisa, per il semplice fatto che non può esser riconosciuto né al Governo né a qualsiasi altra autorità governativa il potere di accertare o di dichiarare l’eventuale decadenza di un procedimento legislativo regionale. Essa, inoltre, presenta il serio rischio che, di fronte alla mancata proposizione da parte del Governo di un ricorso di costituzionalità entro il quindicesimo giorno dalla comunicazione della legge e allo spirare del termine in seguito al quale il visto doveva considerarsi come apposto, il Presidente regionale avrebbe potuto procedere alla promulgazione della legge, nonostante il fondato sospetto nutrito dal Governo sulla illegittimità costituzionale della stessa.

Sta di fatto, comunque, che l’anzidetta nota non può essere interpretata come un rinvio, poiché di questo non ha né la sostanza, né la forma: non la prima, perché non è il frutto di una deliberazione del Governo; non la seconda, perché le considerazioni in esso contenute sono espressamente imputate alla Presidenza del Consiglio dei ministri, e non già al Governo. Sicché, in mancanza di un atto, come il rinvio, che avrebbe posto nuovamente la legge nella disponibilità del Consiglio regionale e con lo spirare dei termini per la promulgazione della stessa legge, il procedimento legislativo di cui si discute deve considerarsi decaduto e la successiva “riapprovazione” della stessa legge, avvenuta nella seduta del 18 luglio 1989, un atto palesemente illegittimo.

Per tali motivi va accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri contro la delibera consiliare da ultimo menzionata, tanto più che non può accordarsi alcun fondamento alla pretesa della difesa regionale di considerarla come una correzione di un precedente errore materiale, dal momento che, se di errore si fosse realmente trattato, questo poteva esser corretto soltanto prima che il Consiglio regionale si fosse spogliato del potere di deliberare sulla legge attraverso l’invio della stessa al Commissario del Governo.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana, dal titolo “Nuova disciplina dell’IRPET (Istituto Regionale Programmazione economica della Toscana)”, riapprovata il 18 luglio 1989.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990.

* * *

Sentenza n. 155/1990 (Pres. e Red. Saja)*Considerato in diritto*[omissis]¹

In conformità ad una costante giurisprudenza (cfr. da ultimo la sent. n. 233 del 1988), va riconosciuto carattere interpretativo soltanto ad una legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente.

Ora, ribadito che la Corte non può occuparsi della portata delle norme degli artt. 1 e 4, secondo e terzo comma, l. n. 416 del 1981, il cui esame spetta esclusivamente al giudice del processo principale, si osserva che la disposizione censurata pretende di interpretare l'art. 4 l. n. 416 del 1981, mediante il precetto dell'art. 1, secondo comma, della stessa legge. Ma il riferimento a tale norma appare operato in maniera veramente singolare perché non riguarda l'originaria formulazione di essa e neppure le modificazioni successivamente apportate con le leggi 30 aprile 1983 n. 137 e 10 gennaio 1985 n. 1 – il che già farebbe dubitare dell'attribuito carattere interpretativo –, ma è compiuto con l'espresso richiamo al cit. art. 1 come integralmente riscritto dalla l. n. 67 del 1987 (art. 1, secondo comma) con una previsione normativa non coincidente affatto con quella della formulazione originaria (tra l'altro, cfr., oltre le numerose sostanziali differenze, particolarmente le nuove disposizioni di cui alle lettere *c*), *d*) ed *e*)). La diversità tra la vecchia disciplina e quella sopravvenuta è pienamente avvertita dallo stesso legislatore, il quale non accenna affatto ad un'operazione ermeneutica, ma espressamente stabilisce all'art. 1 della l. n. 67 del 1987 che l'art. 1 della l. n. 416 del 1981 è “sostituito” dalla nuova disposizione e proprio in tale ottica,

(1) La Corte premette, sulla scorta della sua giurisprudenza (sentenze n. 118 del 1957 e poi nn. 123 e 233 del 1988), che la legge interpretativa non viola di per sé gli artt. 101, 102 e 104 Cost., a meno che essa non leda il giudicato già formatosi o non sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso. Se queste circostanze non ricorrono, si deve escludere che le attribuzioni del potere giudiziario siano vulnerate, in quanto legislatore e giudice agiscono su piani diversi: l'uno su quello suo proprio, introducendo nell'ordinamento un *quid novi* che rende obbligatorio per tutti il significato normativo dato ad un precedente atto legislativo, l'altro applicando al caso concreto la legge intesa secondo le comuni regole d'ermeneutica.

Né le leggi interpretative sono escluse dalle disposizioni degli artt. 24 e 25, primo comma, Cost. Esse, operando sul piano delle fonti, non escludono né comprimono la tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche di cui il soggetto è titolare; né tantomeno sono in contrasto con il principio del giudice naturale.

seguendo rigorosamente il suo iter logico, provvede con il quattordicesimo comma dello stesso articolo all'abrogazione della norma anteriore: la quale, per contro, se si fosse trattato di norma autenticamente interpretata, avrebbe dovuto rimanere in vita, quale componente della complessa fattispecie normativa costituita dalla legge interpretata e da quella interpretativa.

Il rilevato carattere innovativo risulta peraltro anche pienamente confermato dai lavori preparatori (cfr.: 1) Camera dei deputati, Bollettino commissioni, 1986, 547, che parla di norme antimonopolistiche più severe; 713, dove si precisa che trattasi di una nuova e più pregnante definizione dell'influenza dominante quale sintomo peculiare del rapporto di controllo; 2) Senato della Repubblica, Bollettino Giunte e Commissioni, 1987, 647 che pure afferma trattarsi di sostanziali modificazioni alla l. n. 416 del 1981). Né va omissis di ricordare che la norma censurata è stata introdotta dal Comitato ristretto della Camera dei Deputati senza alcuna spiegazione e alcun accenno ai ricordati interventi governativi e parlamentari, con i quali contrasta in maniera stridente, riferendosi questi concordemente ad una nuova disciplina suggerita dall'insufficienza di quella allora vigente.

In tale quadro è evidente che si è chiaramente fuori dall'ambito di un'interpretazione autentica: precisamente, con la l. n. 67 del 1987 il legislatore ha notevolmente modificato la disciplina precedente (l. n. 416 del 1981), illegittimamente disponendo peraltro che quello era il significato della suindicata normativa preesistente. Cade così con la qualifica arbitrariamente attribuita la conseguente efficacia retroattiva, e pertanto la nuova disciplina *ex* l. n. 67 del 1987 è applicabile secondo la disciplina generale della legge nel tempo.

5. – Il garante per l'editoria e gli attori popolari richiamano l'interesse pubblico che permea la materia, e che, a loro dire, dovrebbe fare propendere a favore dell'interpretazione autentica, da loro sostenuta in via subordinata a quella principale sopra indicata (risoluzione della controversia esclusivamente in base alla l. n. 416 del 1981). Indubbiamente l'interesse pubblico caratterizza l'intera materia e precisamente coinvolge il fondamentale valore costituzionale del pluralismo dell'informazione (art. 21 Cost.); ma, in uno Stato di diritto, qualsiasi bene giuridico non può trovare tutela se non secondo le regole obiettive poste dalla normativa costituzionale. Il bene tutelato – anche se come nella specie, particolarmente importante, anzi addirittura essenziale – non può permettere la violazione della disciplina delle fonti legislative, la quale deve essere rigorosamente osservata a garanzia dell'intera comunità nazionale e per la credibilità stessa dell'ordinamento democratico statuale. Per contro nella specie il legislatore, come si è detto, ha arbitrariamente distorto la tipica funzione dell'interpretazione autentica (alla quale si deve far ricorso con attenta e responsabile moderazione) con il connaturato effetto retroattivo.

Né, intuitivamente, sarebbe possibile prendere in considerazione soltanto tale effetto (retroattivo) prescindendo dalla qualificazione della norma, giacché esso discende rigorosamente dalla suddetta qualificazione e non è stato voluto

dal legislatore in maniera autonoma, come invece è statuito nella seconda parte della stessa disposizione. Ché, anzi, la comparazione tra le due previsioni esclude all'evidenza la possibilità di ritenere, discostandosi dall'impianto legislativo, la sussistenza di un effetto retroattivo non collegato alla natura della norma. Senza dire che l'ipotizzato orientamento incontrerebbe le obiezioni concernenti la certezza dei rapporti giuridici, di cui si dirà in ordine alla seconda parte della stessa disposizione.

6. – In conclusione, stante l'inequivoca irrazionalità in cui è incorso il legislatore, che ha utilizzato l'interpretazione autentica, al di là della funzione che le è propria, va ritenuta, in riferimento all'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale del cit. art. 3, terzo comma, l. n. 67 del 1987, nella sua prima parte.

[*omissis*]

7. – Il difetto di razionalità rilevato per la prima questione sussiste anche rispetto all'altra parte contenuta nello stesso all'art. 3, terzo comma, l. n. 67 del 1987. Con essa è stata direttamente disposta (senza il tramite di una norma interpretativa) l'efficacia retroattiva (rendendola applicabile a tutte le operazioni realizzate dopo l'entrata in vigore della legge n. 416 del 1981) della disposizione che ha elevato il "tetto" in ordine all'individuazione della posizione dominante ai fini del "collegamento" dal 20 al 30 per cento della tiratura dei giornali quotidiani.

È noto come, al di là della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.), la Carta fondamentale non vieta leggi retroattive, ma esse sono soggette al generale sindacato di ragionevolezza anche per quanto riguarda l'effetto (retroattivo) suindicato. Ciò posto, è agevole rilevare come nella specie risulti priva di razionale fondamento l'attribuzione di un'efficacia estesa retroattivamente per un periodo di ben sei anni: con essa infatti è stata conferita validità a negozi giuridici che inizialmente erano invalidi – e tali sono rimasti per lungo tempo – in quanto considerati contrastanti, secondo la *ratio* della legge allora in vigore, e il suo inequivoco tenore letterale, con la tutela del valore espresso dal ricordato art. 21 Cost.

Non sussiste invero alcun elemento che possa fornire un fondamento razionale alla disposta retroattività, su cui tacciono del tutto i lavori preparatori che insistentemente ripetono invece l'esigenza di una disciplina più rigorosa. In sintesi, la norma in esame risulta della massima incoerenza e deve aggiungersi che tale profonda incongruenza si estende all'intero complesso normativo, il quale, come nota giustamente l'Avvocatura dello Stato, da un lato vuole penalizzare determinate situazioni ricorrendo all'interpretazione autentica stabilita nella prima parte della norma censurata, e dall'altro pretende di sanare le stesse situazioni mediante l'efficacia retroattiva prevista nella seconda parte della stessa norma.

Né può omettersi di rilevare che l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori

della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini.

[*omissis*]

Conclusivamente in base alle suesposte considerazioni non è dubitabile che la previsione retroattiva in esame sia viziata da irrazionalità e violi pertanto il ricordato principio di ragionevolezza *ex* art. 3 Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, terzo comma, della legge 25 febbraio 1987 n. 67 (Rinnovo della legge 5 agosto 1981 n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990.

* * *

Sentenza n. 284/1991 (Pres. Gallo; Red. Baldassarre)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Va, infine, accolta la questione di legittimità costituzionale che la Regione Toscana ha sollevato nei confronti dell'art. 2-*bis*, secondo comma, secondo periodo, laddove è stabilito che il Ministro del tesoro fissa con un proprio decreto le procedure e i criteri per l'assunzione dei mutui da parte delle regioni ai sensi del primo comma dello stesso articolo.

La disposizione impugnata contrasta con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, per il fatto che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare (v., da ultimo, sent. n. 283 del 1991), nell'esercizio di funzioni attribuite alla competenza delle regioni e, in particolare, in relazione all'assunzione di mutui a totale carico dei bilanci regionali, lo Stato non ha alcuno spazio di determinazione mediante decreti ministeriali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2-*bis*, secondo comma, secondo periodo ("le relative procedure e criteri sono stabiliti con decreti del Ministro del tesoro") del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310;

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 23 maggio 1991.

* * *

Sentenza n. 461/1992 (Pres. Corasaniti; Red. Guizzi)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Deve invece essere accolta la censura mossa al comma 2 dello stesso articolo.

L'indubbio rilievo che va riconosciuto, nella materia in esame, agli ordini e ai collegi professionali non toglie che è la regione ad avere la titolarità dei poteri di vigilanza e di autorizzazione sulle istituzioni sanitarie di carattere privato, stante il chiaro dettato dell'art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Fra siffatti poteri, rientra certamente quello di autorizzare la pubblicità concernente tali istituzioni sanitarie. Questa Corte ha più volte affermato (v., da ultimo, le sentenze nn. 391, 204, 49 del 1991) il principio secondo cui un regolamento ministeriale di esecuzione e di attuazione di una legge statale non può porre norme volte a limitare la sfera delle competenze delle regioni in materie loro attribuite. Detto principio deriva dalle regole costituzionali relative all'ordine delle fonti normative, ed è stato espressamente sancito dall'art. 17, commi 1, lettera *b*, e 3, della legge n. 400 del 1988, che circoscrive la potestà regolamentare ministeriale alle sole materie di competenza del Ministro o di autorità a lui sottordinate.

Esiste, d'altronde, una connessione naturale tra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione: la regolamentazione, da parte della regione, dei procedimenti amministrativi di propria spettanza è un corollario della competenza in materia di ordinamento degli uffici, quale espressione della sua potestà di autorganizzazione (cfr., da ultimo, la sent. n. 465 del 1991).

Risulta dunque evidente l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 5, che peraltro era già stata rilevata, in sede di parere alla commissione di merito, dalla prima commissione (affari costituzionali) del Senato.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 175 ("Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie");

[*omissis*];

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 1992.

* * *

Sentenza n. 470/1992 (Pres. Corasaniti; Red. Cheli)

Considerato in diritto

[*omissis*] ¹

4. – Il ricorso risulta, invece, fondato in relazione alla censura riferita agli artt. 121, secondo comma, e 138 Cost.

Ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost., il Consiglio regionale “può fare proposte di legge alle Camere”: tali proposte – pur caratterizzandosi come atti propri della Regione – assumono natura strumentale rispetto all'attivazione di un procedimento che è e resta di competenza statale e che, ove giunga ad una conclusione positiva, è destinato a sfociare, attraverso l'approvazione della legge da parte del Parlamento, in una espressione di volontà statuale. Ora, un *referendum* consultivo quale quello previsto dalla delibera in esame – per quanto sprovvisto di efficacia vincolante – non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato: con la conseguente violazione di quel limite già indicato da questa Corte come proprio dei *referendum* consultivi regionali e riferito all'esigenza di evitare “il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato” (sent. 256 del 1989, n. 5).

A questo va aggiunto il rilievo che il procedimento di formazione delle leggi dello Stato – quale risulta fissato negli artt. 70 e ss. Costituzione – viene a caratterizzarsi per una tipicità che non consente di introdurre, nella fase della iniziativa affidata al Consiglio regionale, elementi aggiuntivi non previsti dal testo costituzionale e suscettibili di “aggravare”, mediante forme di consultazione popolare variabili da Regione a Regione, lo stesso procedimento. Tale considerazione, se vale in relazione al potere di iniziativa delle Regioni così come configurato in generale nell'art. 121 della costituzione, vale a maggior ragione nei confronti di una iniziativa regionale quale quella in esame, destinata

(¹) La Corte ritiene che l'iniziativa legislativa regionale, prevista dall'art. 121 Cost., non sia limitata alla sola legislazione ordinaria, potendo investire anche la legislazione costituzionale, non avendo l'art. 121 Cost. introdotto siffatta limitazione, analogamente all'art. 71 Cost. che, in tema di soggetti legittimati all'iniziativa legislativa, non contiene alcun riferimento alla forza, ordinaria o costituzionale, dell'atto proposto.

ad attivare un procedimento di revisione costituzionale ai sensi dell'art. 138 della Costituzione e questo anche in relazione al fatto che la disciplina costituzionale prevede già, al secondo comma dell'art. 138, una partecipazione popolare al procedimento, ma nella forma del *referendum* confermativo, cui può essere chiamato, per il rilievo fondamentale degli interessi che entrano in gioco in sede di revisione costituzionale, solo il corpo elettorale nella sua unità.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa riapprovata dal Consiglio regionale del Veneto in data 5 marzo 1992, recante "*Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge statale per la modifica di disposizioni concernenti l'ordinamento delle Regioni*".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 novembre 1992.

* * *

Sentenza n. 39/1993 (Pres. Borzellino; Red. Greco)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Si deve, quindi, accertare se effettivamente la disposizione impugnata possa qualificarsi di interpretazione autentica.

Si è già affermato (sentt. nn. 390 del 1990 e 455 del 1992) che, ai fini che interessano, non rileva la qualificazione riportata nel titolo della norma, ma deve essere indagata la sua reale rispondenza al contenuto dispositivo. Pertanto, è di interpretazione autentica quella disposizione che, si riferisca e si saldi con quella da interpretare ed intervenga esclusivamente sul significato normativo di quest'ultima senza, però, intaccare o integrare il dato testuale ma solo chiarendone o esplicandone il contenuto ovvero escludendo o enucleando uno dei significati possibili; e ciò al fine di imporre poi all'interprete un determinato significato normativo.

4.1 – Dall'esame comparativo delle disposizioni di cui trattasi, quella interpretata e quella interpretatrice, nel nuovo testo, si riscontrano chiaramente delle aggiunte, profonde e radicali, tali da far ritenere quella impugnata una disposizione innovativa.

Sono introdotti i seguenti elementi nuovi:

- a) la necessità che le somme da ripetersi siano state corrisposte in base ad un provvedimento definitivo;
- b) la necessità della comunicazione di quest'ultimo all'interessato;
- c) la omessa od incompleta segnalazione da parte del pensionato di fatti

incidenti sul diritto o sulla misura della pensione goduta i quali non siano già conosciuti dall'ente erogatore.

5. – Il legislatore indubbiamente può regolare la materia con disposizioni nuove e può espressamente disporre la operatività anche per il passato; può dare, cioè, espressamente alle dette disposizioni efficacia retroattiva. Ma per la materia penale non può violare i limiti derivanti dal divieto espresso posto dall'art. 25 della Costituzione e per tutte le materie non può superare quelli posti da altri precetti costituzionali (sent. n. 123 del 1988).

[*omissis*]

6.1 – Risultano, invece, violati gli artt. 3 e 38 della Costituzione per la conferita qualificazione di interpretazione autentica la quale mira evidentemente a riconoscere efficacia retroattiva alla disposizione impugnata, sicché essa si applicherebbe anche ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti alla stessa data.

Da quanto innanzi esposto deriva una evidente disparità di trattamento tra pensionati a favore dei quali, in applicazione dell'art. 52 della legge n. 88 del 1989, nella interpretazione data ad essa dalla Corte di cassazione e ritenuta non costituzionalmente illegittima da questa Corte (sent. n. 383 del 1990), è stata sancita la irripetibilità delle somme percepite in buona fede nella sussistenza di un errore di fatto o di diritto come causa dell'erogazione della somma risultata poi non dovuta ed in mancanza di dolo, e pensionati, invece, che sarebbero soggetti alla nuova disposizione nonostante che la situazione che ad essi fa capo si sia verificata prima della data della stessa.

6.2 – La nuova disposizione, incidendo sulle situazioni sostanziali poste in essere nella vigenza di quella precedente, frustra l'affidamento di una vasta categoria di cittadini nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto (sentt. nn. 349 del 1985, 822 del 1988, 155 del 1990): tanto più che sarebbero colpiti pensionati a reddito non elevato, i quali hanno destinato alla soddisfazione dei bisogni alimentari propri e della famiglia le somme percepite e che dovrebbero essere restituite. Onde la violazione dell'art. 38 della Costituzione.

Né la finalità della contrazione della spesa pubblica sottesa alla disposizione in esame è ragione sufficiente a giustificare le evidenziate violazioni dei suddetti precetti costituzionali.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]; *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) nella parte in cui è applicabile anche ai rapporti sorti precedentemente alla data della sua entrata in vigore o comunque pendenti alla stessa data.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1993.

* * *

Sentenza n. 279/1994 (Pres. Casavola; Red. Ruperto)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La censura è fondata.

L'obbligo di sentire le popolazioni interessate, che l'art. 133, secondo comma, della Costituzione sancisce come presupposto della legge regionale modificativa di circoscrizioni e denominazioni dei Comuni, è espressione di un "generale principio ricevuto dalla tradizione storica" che vuole la partecipazione delle comunità locali a "talune fondamentali decisioni che le riguardano".

Tale rilevanza del precetto costituzionale si coglie nel senso di garanzia che essa assume a tutela dell'autonomia degli enti minori nei confronti delle Regioni, al fine di "evitare che queste possano addivenire a compromissioni dell'assetto preesistente senza tenere adeguato conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate" (sentenza n. 453 del 1989).

Con specifico riguardo alle Regioni a statuto ordinario, questa Corte ha altresì ribadito più volte il carattere di indispensabile forma che il *referendum* consultivo riveste per appagare l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate (cfr. sentenze nn. 204 del 1981 e 107 del 1983).

Le modalità attuative della consultazione formano oggetto della riserva di legge regionale espressamente prevista dall'art. 11, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142; né la mancata emanazione di una legge in tal senso può considerarsi ostativa all'accertamento effettivo della volontà autonomistica delle popolazioni (cfr. sentenza n. 62 del 1975).

3. – Nel caso in esame i mutamenti delle circoscrizioni non risultano deliberati nel rispetto di detta fondamentale garanzia (riafferzata anche nell'art. 46, secondo comma, dello statuto della Regione Calabria approvato con legge 28 luglio 1971, n. 519). E non valgono certo il numero dei soggetti in ipotesi interessati e la scarsa entità dell'intervento, ad esimere la Regione dall'osservare le forme referendarie, costituzionalmente vincolate, con sostituzione ad esse di deliberazioni dei consigli comunali, pur sempre vertendosi in ipotesi di modifica delle circoscrizioni territoriali e non già di mera rettifica di confini.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*], *dichiara* l'illegittimità costituzionale:

1) della legge della Regione Calabria riapprovata dal Consiglio regionale il

28 dicembre 1993 recante modifiche delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Caccuri e Castelsilano;

2) della legge della Regione Calabria riapprovata dal Consiglio regionale il 28 dicembre 1993 recante modifiche delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Pazzano e Bivongi;

3) della legge della Regione Calabria riapprovata dal Consiglio regionale il 28 dicembre 1993 recante modifiche delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di San Pietro Apostolo e Gimigliano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 1994.

* * *

Sentenza n. 287/1994 (Pres. Casavola; Red. Baldassarre)

Considerato in diritto

[*omissis*]

In data 27 luglio 1993 il Consiglio regionale della Toscana ha approvato una legge, composta di un solo articolo, nel quale si disponeva che “in attesa dell’attuazione dell’art. 21, primo comma, lettera c), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (..), l’esercizio dell’attività venatoria, per la stagione 1993-1994, è consentito nei territori appartenenti al patrimonio agricolo e forestale regionale di cui alla legge regionale 4 settembre 1976, n. 64 (..)”. In data 27 agosto 1993, tale legge veniva rinviata dal Governo con il motivo che essa appariva in contrasto con il ricordato art. 21, primo comma, lettera c), il quale consente deroghe al divieto di caccia nelle foreste demaniali soltanto ove queste ultime non presentino, sulla base di un parere dell’Istituto nazionale per la fauna selvatica, condizioni favorevoli alla riproduzione e alla sosta della fauna selvatica. In sede di riesame, il Consiglio regionale della Toscana ha apportato modifiche alla legge rinviata nel senso che ha aggiunto un comma rispetto all’unico già esistente, con il quale si dispone che “nelle foreste demaniali e in altre porzioni di territorio del patrimonio agricolo forestale regionale, ove – alla data di entrata in vigore della presente legge – già vige il regime di divieto di caccia, resta comunque vietato l’esercizio venatorio fino a diversa disposizione assunta in applicazione della legge 157/92”. Nella seduta consiliare del 22 settembre 1993 il testo così emendato veniva riapprovato a maggioranza semplice e in pari data veniva comunicato al Governo, che nei termini costituzionali ha proposto il ricorso ora in esame.

A partire dalla sentenza n. 158 del 1988, questa Corte ha costantemente affermato che, “ai fini dell’art. 127 della Costituzione, deve considerarsi come non nuova qualsiasi legge regionale rinviata che in sede di riesame sia stata modificata dal Consiglio regionale esclusivamente nelle disposizioni consequenzialmente interessate dal rinvio ovvero in parti dell’atto legislativo medesimo

prive di significato normativo (preambolo, formula promulgativa, etc.); mentre, sempreché si resti nell'ambito di un medesimo procedimento legislativo, una legge regionale rinviata va considerata come nuova, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, soltanto nella ipotesi (inversa) in cui il legislatore in sede di riesame abbia apportato modificazioni (ovviamente comportanti mutamenti del significato normativo) dirette a inserirsi in parti estranee rispetto a quelle censurate o, comunque, dirette a incidere su disposizioni non interessate dalle osservazioni contenute nel rinvio governativo" (v., da ultimo, sent. n. 497 del 1992, nonché sent. n. 316 del 1993). Non v'è dubbio che, alla luce di tali principi, la legge regionale impugnata deve esser considerata come "non nuova", poiché, per quanto sia problematico il complessivo significato dei due commi votati in sede di riesame, il comma aggiunto nella seduta del 22 settembre 1993 è indubbiamente diretto a porre riparo alle censure espresse dal rinvio governativo in relazione all'ampiezza e all'incondizionatezza della deroga al divieto di caccia contenuta nel primo comma della legge contestata.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (v. sentt. nn. 79 e 561 del 1989, 154 del 1990, 497 del 1992), una delibera legislativa adottata dal Consiglio regionale in sede di riesame a seguito di rinvio governativo, ove sia considerata come "non nuova" ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, deve esser riapprovata, in base al medesimo art. 127, a maggioranza assoluta, non già a maggioranza semplice. Infatti, come questa Corte ha già avuto modo di precisare, il sistema previsto dall'art. 127 presuppone, da un lato, che il Consiglio regionale, ove intenda superare il blocco costituito dal rinvio governativo, riapprovi la legge non nuova a maggioranza assoluta e, dall'altro, che il Governo, di fronte ad un legge non nuova, possa solo proporre questione di legittimità costituzionale dinnanzi a questa Corte (v., in particolare, sent. n. 154 del 1990).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana, dal titolo "Disposizioni sull'attività venatoria nel patrimonio agricolo forestale regionale", riapprovata nel corso della seduta consiliare del 15 settembre 1993.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1994.

* * *

Sentenza n. 359/1994 (Pres. Casavola; Red. Baldassarre)*Considerato in diritto**[omissis]*

A partire dalla sentenza n. 158 del 1988, questa Corte ha costantemente affermato che, in base all'art. 127 della Costituzione, una legge regionale, che sia stata rinviata dal Governo per il riesame, deve essere considerata come "non nuova", non soltanto nell'ipotesi in cui in sede di riesame il Consiglio regionale riapprovi la legge senza apportare alcuna modificazione o innovando solo parti dell'atto prive di significato normativo, ma anche nelle ipotesi in cui vengano comunque modificate esclusivamente le disposizioni direttamente o indirettamente interessate dalle osservazioni formulate dal Governo al momento del rinvio. La stessa Corte ha precisato anche che, quando il Consiglio regionale, nell'ambito dello stesso procedimento legislativo, intende riapprovare la legge rinviata, qualificabile come "non nuova" secondo i criteri precedentemente indicati, deve farlo votando a maggioranza assoluta (v. sentt. nn. 79 del 1989, 154 del 1990, 497 del 1992 e 287 del 1994).

Sulla base dei principi ora ricordati, la legge della Regione Liguria oggetto di impugnazione del presente ricorso deve esser considerata non validamente riapprovata, poiché la stessa legge, essendo stata modificata soltanto nelle disposizioni interessate dal rinvio governativo, non doveva essere ritenuta come "legge nuova" e, pertanto, non poteva considerarsi "riapprovata", avendo riportato soltanto la maggioranza semplice, e non quella dei componenti del Consiglio regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria dal titolo "Disposizioni relative al rilascio di permesso di ricerca e all'esercizio di attività di cava e torbiera. Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 10 aprile 1979, n. 12", riapprovata dal Consiglio regionale della Liguria nel corso della seduta del 5 ottobre 1993.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 19 luglio 1994.

* * *

Sentenza n. 94/1995 (Pres. e Red. Baldassarre)*Considerato in diritto**[omissis]*

7. – Merita, invece, accoglimento la censura prospettata dal commissario dello Stato nei confronti dell'art. 4 della legge regionale approvata il 4 marzo 1994, il quale stabilisce che i benefici di cui all'art. 9 della legge regionale n. 25 del 1990 sono estesi, esclusivamente per l'anno 1992, alle imprese di pesca e ai componenti gli equipaggi interessati al divieto di pesca a strascico e di pesca a mezzo di reti volanti pelagiche di cui ai decreti 19 marzo 1992 e 28 aprile 1992 dell'Assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca.

La disposizione appena citata è indubbiamente una norma di sanatoria dei decreti assessorili sopra indicati, i quali, nella parte in cui individuano la zona di mare ricompresa tra Capo Zafferano e Capo Calavà come ambito territoriale di applicazione del “fermo biologico”, risultano sicuramente difformi rispetto alle previsioni contenute nell'art. 9 della legge regionale n. 25 del 1990, nel senso che estendono i benefici ivi stabiliti a soggetti non contemplati nella disposizione di legge posta a fondamento del potere di delimitazione riconosciuto all'Assessore.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le leggi di sanatoria non sono costituzionalmente precluse in via di principio, ma, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio di costituzionalità estremamente rigoroso: l'intervento legislativo in sanatoria, infatti, può essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso, “tali da escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale – originariamente applicabile – con quella eccezionale successivamente emanata” (v. sentenza n. 100 del 1987, nonché sentenze nn. 402 del 1993, 474 del 1988). Più in particolare, siffatto scrutinio dev'essere svolto tanto sotto il profilo del rispetto del principio costituzionale di parità di trattamento, quanto sotto il profilo della salvaguardia da indebite interferenze nei confronti dell'esercizio della funzione giurisdizionale (v. sentenza n. 346 del 1991).

Sotto entrambi i profili la disposizione di legge impugnata si rivela manchevole. Infatti, l'estensione della disciplina, originariamente ristretta dalla legge regionale n. 25 del 1990 a determinati soggetti, non è sostenuta da interessi pubblici, legislativamente rilevanti, di preminente importanza generale, ma risulta semplicemente volta a fornire la copertura legale successiva a decisioni assessorili risultanti difformi dalla previa disciplina legislativa e, come tale, si mostra unicamente diretta a esonerare l'Assessore da eventuali responsabilità di ordine giuridico.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione siciliana (Modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 marzo 1994;

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 1995.

* * *

Sentenza n. 260/1995 (Pres.e Red. Baldassarre)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione è fondata.

Questa Corte, a partire dalla sentenza n. 158 del 1988, ha costantemente affermato che, in base all'art. 127 della Costituzione, una legge regionale, che sia stata rinviata dal Governo per il riesame, deve essere considerata come “non nuova”, non soltanto nell'ipotesi in cui in sede di riesame il Consiglio regionale riapprovi la legge senza apportare alcuna modificazione o innovando solo parti dell'atto prive di significato normativo, ma anche nelle ipotesi in cui vengano comunque modificate esclusivamente le disposizioni direttamente o indirettamente interessate dalle osservazioni formulate dal Governo al momento del rinvio. La Corte ha precisato, inoltre, che, quando il Consiglio regionale, nell'ambito dello stesso procedimento legislativo, intende riapprovare la legge rinviata, qualificabile come “non nuova” secondo i criteri precedentemente indicati, deve farlo votando a maggioranza assoluta (v. sentenze nn. 359 e 287 del 1994, 497 del 1992, 154 del 1990 e 79 del 1989).

Sulla base dei principi ora ricordati, la legge della Regione Puglia oggetto del presente giudizio, deve essere considerata non validamente riapprovata, poiché la stessa legge, essendo stata modificata soltanto nelle disposizioni interessate dal rinvio governativo, non doveva essere ritenuta come “legge nuova”. Essa, pertanto, non poteva venire riapprovata a maggioranza semplice, essendo in questo caso richiesta la riapprovazione a maggioranza dei componenti del Consiglio regionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia (Modificazioni art. 1 legge regionale 4 maggio 1990, n. 18 e art. 9, comma 2, lettera b), legge regionale 17 gennaio 1988, n. 2), riapprovata dal Consiglio regionale nella seduta del 28 febbraio 1995.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 1995.

* * *

Sentenza n. 357/1995 (Pres. Baldassare; Red. Vari)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Va rilevato, piuttosto, che la mancata riapprovazione della legge con la maggioranza richiesta dall'art. 127, quarto comma, della Costituzione, sebbene non sia stata dedotta come motivo di ricorso, ha formato oggetto di contestazione e discussione fra le parti.

In relazione a ciò, la Corte ritiene che a prescindere dalla questione della lamentata violazione dell'art. 81 della Costituzione – per la quale invero di non poco peso appaiono le censure di inadeguata quantificazione e copertura degli oneri avanzate dal ricorrente – quel che assume qui preminente rilievo è il vizio derivante dal mancato rispetto del già menzionato art. 127, quarto comma, della Costituzione. Ciò che vale a comportare, di per sé ed a prescindere da ogni altra considerazione, la declaratoria di illegittimità della legge impugnata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale della Campania riapprovata il 2 marzo 1995 avente ad oggetto "Ripiano della maggiore spesa farmaceutica verificatasi della Provincia di Salerno nell'anno 1992".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 1995.

* * *

Sentenza n. 374/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Capotosti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

La disposizione in esame, relativa al rapporto di impiego del personale dipendente dall'Amministrazione penitenziaria, diverso da quello appartenente al Corpo degli agenti di custodia – ora Corpo di polizia penitenziaria –, va esaminata nel contesto di una vicenda normativa che rientra nell'ambito del consolidato indirizzo legislativo di abrogazione degli automatismi stipendiali e di riconduzione della progressione economica dei trattamenti del personale contrattualizzato al principio della contrattazione, come risulta chiaramente, nella specie, dalla disposta cessazione dell'efficacia dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 356 del 1987 e di altre disposizioni che estendevano al personale dipendente dell'Amministrazione penitenziaria il trattamento economico previsto per il personale dirigente e direttivo delle corrispondenti qualifiche della Polizia di Stato (art. 40 della legge 15 dicembre 1990, n. 395; art. 3, comma 4, della legge 28 marzo 1997, n. 85).

La norma impugnata dell'art. 41, comma 5, della legge n. 449 del 1997, è appunto mirata a limitare l'ambito applicativo dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 356 del 1987, quale risulta dall'interpretazione che ne ha fornito la giurisprudenza amministrativa. Ed invero, il predetto art. 4-*bis* originariamente diretto – come si ricava dai lavori preparatori – ad offrire, attraverso la previsione di un nuovo livello stipendiale, una gratificazione economica alla categoria dei direttori degli istituti di pena, priva di sviluppi di carriera, è stato interpretato nel senso che l'espressione “impiegati della carriera direttiva” si riferisse non soltanto al personale dell'Amministrazione penitenziaria che, nell'ordinamento del pubblico impiego anteriore alla legge 11 luglio 1980, n. 312, apparteneva alla carriera direttiva, ma anche al personale proveniente dalla carriera di concetto che, a seguito dell'introduzione del sistema di qualifiche funzionali operata dalla stessa legge n. 312 del 1980, era transitato, ai sensi dell'art. 4 di quest'ultima, nella VII qualifica funzionale e in quelle superiori.

Il comma 4 dell'art. 41 della legge in esame n. 449 interpreta la predetta espressione nel senso del riferimento esclusivo al personale del ruolo ad esaurimento ed a quello inquadrato nelle qualifiche funzionali dalla VII alla IX a seguito di concorso, escludendo così tutti gli altri dipendenti, eccettuato il personale dell'Amministrazione penitenziaria, transitato nella VII qualifica, appartenente a specifici profili professionali e con determinati requisiti di servizio, al quale viene corrisposto il trattamento economico, di cui all'art. 4-*bis* “a decorrere dal 1° gennaio 1998 e sino al primo rinnovo contrattuale”.

In conformità a quanto appunto stabilito dal comma 4, il denunciato comma 5 dello stesso art. 41, dopo aver disposto la cessazione dell'efficacia “dalla data di entrata in vigore del primo rinnovo contrattuale” del citato art. 4-*bis*, prevede, per il personale escluso dal predetto trattamento economico ai sensi del comma 4, sostanzialmente due ipotesi. Qualora il predetto trattamento stipendiale sia stato riconosciuto con sentenza passata in giudicato e sia stato già corrisposto, esso è destinato ad essere riassorbito dai successivi incrementi retributivi. Qualora invece – e proprio su questa ipotesi si incentra la censura

del giudice rimettente – lo stesso trattamento stipendiale, pur riconosciuto con sentenza passata in giudicato, non sia stato ancora corrisposto (al momento dell'entrata in vigore della legge) non si fa più luogo alla relativa corresponsione.

3. – Così ricostruito il quadro normativo sottostante alla proposta questione di legittimità costituzionale, non appare necessario accertare se l'art. 41, comma 5, della legge n. 449 del 1997 abbia carattere interpretativo o innovativo della disciplina dettata dall'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 356 del 1987, poiché, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, il carattere retroattivo della legge, purché non violi il disposto dell'art. 25 della Costituzione in materia penale e non si ponga in contrasto con il principio di ragionevolezza o con altri valori ed interessi costituzionali specificamente protetti (da ultimo, sentenza n. 229 del 1999), non costituisce, di per sé solo, un profilo di illegittimità della legge stessa, neppure quando, come nella fattispecie in esame, vada ad incidere su diritti di natura economica connessi al rapporto di pubblico impiego (sentenze n. 432 del 1997, n. 153 e n. 6 del 1994).

Ciò posto, in linea generale è da escludere, secondo il consolidato indirizzo di questa Corte, che possa integrare una violazione delle attribuzioni spettanti al potere giudiziario una disposizione di legge che appaia finalizzata ad imporre all'interprete un determinato significato normativo, in quanto la stessa, operando sul piano delle fonti, non tocca la potestà di giudicare, ma precisa solo la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio della potestà di giudicare deve attenersi (sentenze n. 321 del 1998, n. 432 del 1997, n. 386 del 1996).

In questo quadro giurisprudenziale si può dire quindi che la norma del denunciato art. 41, comma 5, non lede la funzione giurisdizionale, solo ove risulti che l'intento legislativo non è la "correzione" concreta dell'attività giurisdizionale, ma piuttosto la creazione di una regola astratta. Il legislatore però, nella specie, oltre a creare una regola astratta, prende espressamente in considerazione anche le sentenze passate in giudicato che attribuiscono un determinato trattamento economico al personale, il quale, a seguito della disposta interpretazione autentica, non rientra più nell'ambito delle disposizioni indicate nel comma 4 dell'articolo censurato, precludendo sostanzialmente la esecuzione delle sentenze stesse. Proprio questa incidenza, diretta ed esplicita, sul giudicato esclude che la disposizione in questione operi soltanto sul piano normativo, poiché rivela in modo incontestabile il preciso intento legislativo di interferire – senza che vi sia un rapporto di consequenzialità necessaria tra creazione della norma e incidenza sui giudicati – su questioni coperte da giudicato, non rispettando, in modo arbitrario, la differente condizione di chi abbia avuto il riconoscimento giudiziale definitivo di un certo trattamento economico riguardo a chi non lo abbia ottenuto (sentenza n. 15 del 1995). Sotto questo profilo sussiste quindi la prospettata lesione dei principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, nonché delle disposizioni relative alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi.

Va peraltro precisato che, incentrandosi la censura del giudice rimettente su

quella parte della disposizione denunciata, che pone il divieto di attribuire al personale in questione il trattamento economico riconosciuto con sentenza passata in giudicato, la relativa dichiarazione di illegittimità della norma censurata produce effetti temporalmente limitati. È infatti evidente che alle somme che debbono essere corrisposte proprio in forza della presente decisione, sarà comunque applicata, (successivamente alla data di entrata in vigore della legge in esame), la stessa disciplina del “riassorbimento” nei futuri incrementi retributivi prevista dal medesimo comma 5 in riferimento all’ipotesi di somme già versate allo stesso titolo, anteriormente all’entrata in vigore della stessa legge. Non è infatti precluso al legislatore, eventualmente anche in sede di interpretazione autentica, di modificare sfavorevolmente per i beneficiari, purché non in modo irrazionale o arbitrario, la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti, anche a causa, come si è verificato nella specie, di inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica (sentenze n. 417 del 1996, n. 390 del 1995).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 41, comma 5, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) nella parte in cui fa divieto di corrispondere al personale non rientrante nelle disposizioni di cui al comma 4, al quale, a seguito di sentenza passata in giudicato sia stato attribuito il trattamento economico di cui all’art. 4-*bis* del decreto-legge 28 agosto 1987, n. 356, convertito con modificazioni dalla legge 27 ottobre 1987, n. 436, le relative somme.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 2000.

* * *

Sentenza n. 496/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Mezzanotte)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – Se, muovendo da questo quadro sistematico, si passa allo scrutinio della legge impugnata, non è difficile rendersi conto che essa, per il ruolo che pretende di assegnare alla popolazione regionale in un procedimento che ha come suo oggetto e come suo fine politico immanente il mutamento dell’ordinamento costituzionale, incrina le linee portanti del disegno costituzionale proprio in relazione ai rapporti tra l’istituto del *referendum* e la Costituzione. È innanzitutto evidente che laddove il popolo, in sede di revisione, può intervenire come istanza ultima di decisione e nella sua totalità, esso è evocato dalla

legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli; e quasi che, in particolare, al corpo elettorale regionale potesse darsi l'opportunità di una doppia pronuncia sul medesimo quesito di revisione: una prima volta, preventivamente, come parte scorporata dal tutto, in fase consultiva, ed una seconda volta, eventuale e successiva, come componente dell'unitario corpo elettorale nazionale, in fase di decisione costituzionale. Né varrebbe affermare che nel *referendum* consultivo in questione il corpo elettorale agirebbe come espressione di autonomia politica e non come istanza di innovazione costituzionale. Anche intesa nella sua accezione più lata, l'autonomia non può infatti essere invocata per dare sostegno e forma giuridica a domande referendarie che investono scelte fondamentali di livello costituzionale. Non è quindi consentito sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedimentali e organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia.

6. – Per negare che la legge impugnata incida sui fondamenti del sistema costituzionale e sulla posizione che in questo è attribuita al *referendum* popolare, non varrebbe neanche l'obiezione che nel caso presente si tratti soltanto di un *referendum* consultivo, privo di effetti giuridici vincolanti. Sarebbe invero riduttivo esaminare la vicenda della legge regionale in questione soltanto nell'ottica dell'efficacia formale del *referendum* consultivo e limitarsi ad osservare che da esso non scaturirebbe alcun imperativo cogente o dovere giuridico inderogabile a carico del Consiglio regionale o degli organi della revisione costituzionale. Non può essere trascurato, poiché è materia di apprezzamento costituzionale, che la rappresentanza regionale verrebbe comunque astretta ad un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione. In questo caso, l'utilizzazione impropria di un istituto preordinato a rinsaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati e che giammai potrebbe risolversi nella semplice manifestazione di opinioni di cui si arricchisce la dialettica democratica, fa sì che l'iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, appaia nella sostanza poco più che un involucro nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Costituzione vigente, ponendone in discussione le stesse basi di consenso. Ed è appunto ciò che non può essere permesso al corpo elettorale regionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto,

riapprovata l'8 ottobre 1998, recante “*referendum* consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia”.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 2000.

* * *

Sentenza n. 525/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Santosuosso)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che il legislatore può adottare norme che precisino il significato di altre disposizioni legislative non solo quando sussista una situazione di incertezza nell'applicazione del diritto o vi siano contrasti giurisprudenziali, ma anche in presenza di un indirizzo omogeneo della Corte di cassazione, quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore (v., tra le altre, le sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994 e l'ordinanza n. 480 del 1992). Peraltro, l'effettivo problema da affrontare nella presente fattispecie non è quello relativo alla natura di tali leggi, ma investe sostanzialmente i limiti che esse incontrano quanto alla loro portata retroattiva.

In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (v., *ex plurimis* le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ciò che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*).

In questa sede occorre in particolare soffermarsi sull'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica; principio che, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti (v. le sentenze n. 416 del 1999 e n. 211 del 1997).

Tale principio deve valere anche in materia processuale, dove si traduce nell'esigenza che le parti conoscano il momento in cui sorgono oneri con effetti per loro pregiudizievoli, nonché nel legittimo affidamento delle parti stesse nello svolgimento del giudizio secondo le regole vigenti all'epoca del compimento degli atti processuali (cfr. la sentenza n. 111 del 1998).

3. – Nel caso di specie, l'art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992

stabilisce che ciascuna parte ha l'onere di provvedere direttamente alla notifica alle altre parti delle sentenze delle commissioni tributarie, ai sensi degli artt. 137 e seguenti del codice di procedura civile. Qualora l'amministrazione finanziaria sia stata in giudizio senza l'assistenza dell'Avvocatura dello Stato, ed un privato voglia notificarle una pronuncia di secondo grado, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha talora affermato che egli deve effettuarla presso l'Avvocatura generale dello Stato, ma sempre più frequentemente ha ritenuto che debba indirizzarla direttamente all'ufficio finanziario che ha emesso l'atto oggetto del giudizio. Mentre più contrastato risulta l'orientamento della dottrina.

La norma impugnata dà una interpretazione del citato art. 38, comma 2, che non era fra quelle accolte in sede giudiziale ed era nettamente minoritaria anche nella dottrina: come rileva il giudice *a quo* anche il contribuente più scrupoloso difficilmente avrebbe potuto pensare che la notifica delle sentenze tributarie di secondo grado, ricorribili per cassazione, dovesse essere effettuata presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, ma tutt'al più presso quella generale.

Sono state così rese inefficaci, ai fini della decorrenza del termine breve di impugnazione, le notifiche operate sia presso l'Avvocatura generale, sia presso i singoli uffici finanziari, consentendo all'amministrazione la possibilità di ricorrere contro decisioni che, altrimenti, avrebbero dovuto essere ritenute coperte dal giudicato.

La volontà di chiarire il senso dell'anzidetto art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 e le eventuali, pur legittime, considerazioni di convenienza del legislatore non avrebbero, quindi, dovuto portare a dichiarare applicabile anche per il passato la nuova disciplina delle notifiche delle sentenze tributarie, poiché in questo modo è stato frustrato l'affidamento dei soggetti nella possibilità di operare sulla base delle condizioni normative presenti nell'ordinamento in un dato periodo storico, senza che vi fosse una ragionevole necessità di sacrificare tale affidamento nel bilanciamento con altri interessi costituzionali (cfr. la sentenza n. 211 del 1997).

Detta fondamentale esigenza di garanzia si arresta, peraltro, nel momento in cui la norma interpretativa è entrata in vigore.

Deve, pertanto, dichiararsi illegittima, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, la sola parte della norma impugnata che estende anche al passato l'interpretazione autentica dell'art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, della legge 13 maggio 1999, n. 133 (Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale), nella parte in cui estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica, da essa dettata,

dell'art. 38, comma 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 novembre 2000.

* * *

Sentenza n. 304/2002 (Pres. Ruperto; Red. Mezzanotte) ¹

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Con una seconda censura, il Governo lamenta che la deliberazione statutaria impugnata, nel prevedere che in via transitoria, e segnatamente fino alla approvazione del nuovo statuto regionale, il vicepresidente della Giunta regionale subentra al Presidente nell'esercizio delle relative funzioni, nel caso di morte o impedimento permanente di quest'ultimo, sarebbe in contrasto con gli artt. 122, ultimo comma, e 126, terzo comma, Cost., nonché con l'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

La questione è fondata.

L'art. 126, terzo comma, della Costituzione dispone: "L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio".

Analoga è la formulazione dell'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge costituzionale n. 1 del 1999, dettato in relazione al periodo transitorio ("fino alla entrata in vigore dei nuovi statuti").

Il significato delle due disposizioni è evidente: con esse si tende a garantire, mediante il vincolo del *simul stabunt, simul cadent* la stabilità dell'esecutivo regionale. Identiche nella *ratio* le due previsioni normative si differenziano per

(¹) Con questa sentenza, la Corte affronta per la prima volta un ricorso proposto dal Governo nei confronti di uno Statuto regionale (nel caso di specie, della Regione Marche) approvato ai sensi del nuovo art. 123 Cost. La Corte ricorda come, nel 1999, il legislatore abbia profondamente riformato il procedimento di formazione degli statuti regionali, prevedendo che il testo sia approvato due volte, ad intervallo non minore di due mesi, dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta, escludendo un controllo preventivo a opera del Governo con previsione in sua vece di uno speciale controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale, e prefigurando altresì una eventuale consultazione referendaria sullo Statuto, richiamando così il modello delineato per le leggi costituzionali dall'art. 138 Cost.

In questa prospettiva, lo Statuto regionale viene collocato al vertice delle fonti normative regionali (con la scomparsa dell'approvazione parlamentare). Il controllo speciale di legittimità costituzionale testé citato serve, infine, a impedire che eventuali vizi dello Statuto si riverberino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della Regione.

la loro sfera temporale di operatività. L'art. 5, comma 2, lettera *b*), contiene la disciplina transitoria, destinata a permanere fino a quando, nell'esercizio dell'autonomia statutaria loro riconosciuta dall'art. 123, primo comma, le Regioni compiranno la scelta in ordine alla propria forma di governo. Solo in quel caso sarà loro consentito esercitare la facoltà prevista dall'ultimo comma dell'art. 126 e optare per un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale diverso dal suffragio diretto, ciò che le scioglierà dall'osservanza del vincolo costituzionale di cui si parla.

Non vale l'obiezione della difesa regionale secondo cui il sistema elettorale che l'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999 impone alle Regioni fino alla adozione dei nuovi statuti e delle nuove leggi elettorali non darebbe luogo ad una vera e propria elezione del Presidente della Giunta a suffragio diretto. Quale che sia la risposta tecnicamente corretta a tale quesito, il fatto stesso che anche per il periodo transitorio si sia inteso rendere operante il principio del *simul stabunt, simul cadent* dimostra che, nella valutazione del legislatore costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto.

Neppure rileva in questa sede il prospettato problema se, per compiere autonome scelte circa il proprio sistema elettorale, le Regioni debbano attendere la determinazione dei principi fondamentali da parte della legge statale, ai sensi dall'art. 122, primo comma, Cost., o se, di fronte all'inerzia del legislatore nazionale, possano desumere tali principi dalle leggi statali attualmente vigenti.

5. – Alla luce delle considerazioni fin qui svolte è agevole verificare se la deliberazione statutaria impugnata debba essere scrutinata sul parametro dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 o se, come sostiene la difesa regionale, il regime da tale disposizione previsto sia venuto a cessare proprio a causa dell'esercizio, seppure parziale, della potestà statutaria. È sufficiente a tal fine rilevare che la Regione Marche, con la sua parziale innovazione statutaria, non ha operato quella diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale che sola avrebbe potuto esonerarla dall'osservanza della regola stabilizzatrice che la Costituzione e la disciplina transitoria impongono nel caso di elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Con lo stabilire che, nel caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta, non si proceda a scioglimento del Consiglio ed a nuove elezioni, ma gli subentri un vicepresidente, la disposizione censurata comporta una puntuale violazione della disposizione di rango costituzionale contenuta nel più volte menzionato art. 5, comma 2, lettera *b*).

La circostanza che la deliberazione impugnata sia stata adottata nella forma statutaria non vale a superare il vizio di legittimità dal quale essa è affetta. L'articolo 123 della Costituzione assoggetta attualmente la potestà statutaria regionale al solo limite dell'“armonia con la Costituzione” con formulazione meno stringente di quella precedente, che richiedeva anche l'armonia con le

“leggi della Repubblica”. Da ciò la difesa regionale ha tratto argomento per sostenere che il limite di legittimità degli statuti dovrebbe essere riferito ai valori di fondo che ispirano la Costituzione. L’armonia, si ragiona, esigerebbe solo che lo statuto non sia “orientato contro la Costituzione” e non ne pregiudichi i principi generali, ma non escluderebbe la possibilità di derogare a sue singole norme.

Neppure questo ordine di considerazioni può essere accolto. Il riferimento all’“armonia”, lungi dal depotenziarla, rinsalda l’esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito. Tutto in conclusione può dirsi della deliberazione statutaria in questione, adottata in aperto contrasto con la disciplina costituzionale transitoria dell’art. 5, comma 2, lettera *b*), tranne che essa sia “in armonia” con la Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale della deliberazione legislativa statutaria adottata, in seconda votazione, il 24 luglio 2001 dal Consiglio regionale della Regione Marche e recante “Disciplina transitoria in attuazione dell’articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1”.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2002.

* * *

Sentenza n. 306/2002 (Pres. Ruperto; Red. Mezzanotte)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito, la questione è fondata.

Nella sentenza n. 106 del 2002 questa Corte ha già affermato il divieto, imposto dalla Costituzione ai Consigli regionali, di fregiarsi del nome Parlamento, ponendo in risalto come la peculiare forza connotativa della parola impedisca “ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall’impiego del relativo nomen”. Non varrebbe a superare la cogenza di tale divieto, desumibile dagli articoli 55 e 121 della Costituzione, la constatazione che la delibera oggi in esame, a differenza di quella che costituì oggetto di scrutinio nella menzionata sentenza n. 106 del 2002, presenti la forma della legge statutaria. Anche gli

statuti regionali, infatti, ai sensi dell'articolo 123, primo comma, della Costituzione, sono astretti dal limite della armonia con la Costituzione, che, come questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 304 del 2002), lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, vincola le Regioni a rispettarne anche lo spirito.

5. – Ugualmente fondata è la questione che ha ad oggetto la parte della delibera impugnata diretta ad affiancare alla dizione di consigliere regionale quella di “Deputato delle Marche”. In quest’ambito non vi è vuoto di denominazioni costituzionali, sicché possa liberamente procedersi ad applicazioni analogiche. Con riferimento alle Regioni, solo i membri dell’Assemblea siciliana sono identificati con il nome di “deputati”, ma ciò in forza della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, che ha convertito in legge costituzionale le corrispondenti disposizioni dello statuto approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (3, 5, 6, 7, 8-*bis*, 9, 11, 12 e 42). Si tratta, all’evidenza, di disciplina del tutto eccezionale che si spiega per ragioni storiche anche a causa dell’anteriorità dello statuto rispetto alla Costituzione repubblicana e che non può essere invocata per ricavarne la facoltà di utilizzare il nome deputato in sede regionale. Per tutte le Regioni, infatti, il *nomen* consigliere, imposto dalla Costituzione (artt. 122, primo e quarto comma) e dalle corrispondenti norme degli statuti speciali (fra gli altri, articoli 24, 25, 28 e 43 della legge Cost. n. 5 del 1948 – statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; articoli 24 e 25 legge Cost. n. 4 del 1948 – statuto speciale per la Valle d’Aosta; articoli 24 e 25 legge Cost. n. 3 del 1948 – statuto speciale per la Sardegna; articoli 13, 14, 15, 16 e 17 legge Cost. n. 1 del 1963 – statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia) non è modificabile né integrabile con quello di deputato, al quale diverse disposizioni della Costituzione (articoli 55, 56, 60, 65, 75, terzo comma, 85, secondo comma, 86, secondo comma, 96 e 126) annettono carattere connotativo, al punto da identificare per suo tramite una delle due Camere di cui il Parlamento si compone. Da ciò il duplice divieto, per i Consigli regionali, di attribuire a sé il nome di Parlamento e di identificare i propri membri con quello, che possiede non minore forza evocativa, di “deputato”.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale della deliberazione legislativa statutaria del Consiglio regionale della Regione Marche adottata, in seconda votazione, il 25 settembre 2001 e recante “Consiglio regionale – Parlamento delle Marche”.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2002.

* * *

Sentenza n. 303/2003 (Pres. Chieppa; Red. Mezzanotte)*Considerato in diritto**[omissis]*

7. – È fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata da tutte le ricorrenti – che investe l'art. 1, comma 3, della legge n. 443, nella parte in cui autorizza il Governo a integrare e modificare il regolamento di cui al d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, per renderlo conforme a quest'ultima legge e ai decreti legislativi di cui al comma 2.

Che ai regolamenti governativi adottati in delegificazione fosse inibito disciplinare materie di competenza regionale era già stato affermato da questa Corte avendo riguardo al quadro costituzionale anteriore all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Nelle sentenze n. 333 e n. 482 del 1995 e nella più recente sentenza n. 302 del 2003 l'argomento su cui è incentrata la *ratio decidendi* è che lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze. Solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con sopravvenuti principî o norme fondamentali della legge statale può infatti determinare l'abrogazione delle prime. La ragione giustificativa di tale orientamento si è, se possibile, rafforzata con la nuova formulazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., secondo il quale la potestà regolamentare è dello Stato, salva delega alle Regioni, nelle materie di legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia è delle Regioni. In un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principî di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario. Quei principî, lo si è già rilevato, non privano di contenuto precettivo l'art. 117 Cost., pur se, alle condizioni e nei casi sopra evidenziati, introducono in esso elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato. Non può quindi essere loro riconosciuta l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate. Se quindi, come già chiarito, alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principî che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità.

[omissis]

28. – Le Regioni Toscana, Marche e la Provincia autonoma di Bolzano, propongono questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., anche dell'art. 15 del decreto legislativo n. 190.

La questione è fondata.

Il comma 1 di tale articolo attribuisce al Governo la potestà di integrare tutti i regolamenti emanati in base alla legge n. 109 del 1994, «assumendo come norme regolatrici il presente decreto legislativo, la legge di delega e le normative comunitarie in materia di appalti di lavori» e stabilisce che le norme regolamentari si applichino alle Regioni solo «limitatamente alle procedure di intesa per l'approvazione dei progetti e di aggiudicazione delle infrastrutture» e, per quanto non pertinente a queste procedure, si applichino a titolo suppletivo, «sino alla entrata in vigore di diversa normativa regionale». Il comma 2 del predetto articolo autorizza i regolamenti emanati nell'esercizio della potestà di cui al comma 1 ad abrogare o derogare, dalla loro entrata in vigore, le norme di diverso contenuto precedentemente vigenti nella materia; il comma 3 puntualizza gli oggetti del regolamento autorizzato; il comma 4 stabilisce che, fino alla entrata in vigore dei regolamenti integrativi di cui al comma 1, si applica il d.P.R. n. 554 del 1999 in materia di lavori pubblici adottato dallo Stato ai sensi dell'art. 3 della legge n. 109 del 1994, in quanto compatibile con le norme della legge di delega e del decreto legislativo n. 190; e prosegue disponendo che i requisiti di qualificazione sono individuati e regolati dal bando e dagli atti di gara, nel rispetto delle previsioni del decreto legislativo n. 158 del 1995.

Dalle argomentazioni che sostengono il motivo di ricorso si evince che esso investe i primi quattro commi dell'art. 15, che riguardano appunto i regolamenti governativi autorizzati; ne è escluso invece il comma 5, che ha un oggetto diverso ed affatto autonomo, poiché concerne l'attività di monitoraggio tesa a prevenire e reprimere tentativi di infiltrazione mafiosa. Così accertata la portata delle censure, esse devono essere accolte, per le ragioni che sono state già esposte nel precedente paragrafo 7, dove si sono illustrati i motivi della pronuncia di accoglimento della questione riguardante l'art. 1, comma 3, della legge n. 443 del 2001, di cui l'impugnato art. 15 è attuativo.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis],

1) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, ultimo periodo, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive);

2) [omissis];

3) [omissis];

4) [omissis];

5) [omissis];

6) [omissis];

7) [omissis];

8) [omissis];

9) [omissis];

10) [omissis];

11) [omissis];

12) [omissis];

13) [omissis];

14) [omissis];

15) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'articolo 15, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale);

16) [omissis];

17) [omissis];

18) [omissis];

19) [omissis];

20) [omissis];

21) [omissis];

22) [omissis];

23) [omissis];

24) [omissis];

25) [omissis];

26) [omissis];

27) [omissis];

28) [omissis];

29) [omissis];

30) [omissis];

31) [omissis];

32) [omissis];

33) [omissis];

34) [omissis];

35) [omissis];

36) [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2003.

* * *

Sentenza n. 191/2005 (Pres. Capotosti; Red. Marini)*Considerato in diritto**[omissis]*

4. – La questione di legittimità costituzionale dei commi 5, 6 e 7 dello stesso art. 9, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, è invece fondata.

Tali norme – come si è detto – consentono di impugnare i provvedimenti di rettifica adottati nel vigore dell'art. 55, comma 5, della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), che ne consentiva l'adozione senza limiti di tempo, al fine di far valere retroattivamente la violazione del termine decadenziale introdotto dalla nuova disciplina.

È senza dubbio vero – come ricorda la difesa dell'INAIL – che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il divieto di retroattività della legge non è stato elevato a precetto costituzionale, salva, per la materia penale, la previsione dell'art. 25 della Costituzione.

Questa stessa Corte ha tuttavia costantemente precisato che la retroattività deve comunque trovare giustificazione sul piano della ragionevolezza e non può trasmodare in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (si vedano, tra le tante, la sentenza n. 446 del 2002 e la sentenza n. 416 del 1999).

Nel caso di specie, l'irragionevolezza della disposizione – sia per quanto si riferisce ai «casi prescritti o definiti con sentenza passata in giudicato», sia per quanto riguarda i casi non prescritti o non definiti da giudicato – è di tutta evidenza, in quanto è l'istituto stesso della decadenza che per sua natura non tollera applicazioni retroattive, non potendo logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto (o, come nella specie, del potere) per mancato esercizio da parte del titolare, in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto (o il potere) debba essere esercitato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 5, 6 e 7, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144);

b) *[omissis]*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2005.

* * *

Sentenza n. 445/2005 (Pres. e Red. Marini)*Considerato in diritto**[omissis]*

2. – La questione è fondata.

Il tenore letterale del terzo comma dell'art. 123 della Costituzione rende palese che il *referendum* ivi disciplinato si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti; pertanto, gli effetti che possono essere prodotti sul procedimento di richiesta di questo tipo di *referendum* da una eventuale sentenza della Corte costituzionale di accoglimento dei rilievi di costituzionalità sollevati dal Governo con il ricorso di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost. non possono subire alcuna differenziazione a seconda dell'ampiezza della dichiarazione di illegittimità costituzionale. Tanto nel caso in cui sia stata dichiarata la illegittimità totale quanto nel caso in cui sia stata dichiarata la illegittimità parziale della deliberazione statutaria, le operazioni del procedimento referendario eventualmente compiute prima del ricorso del Governo divengono necessariamente inefficaci. Ogni pronuncia di accoglimento, infatti, determina di per sé una mutazione dell'oggetto del *referendum*, sia nell'ipotesi che successivamente si proceda ad una nuova deliberazione statutaria da parte del Consiglio regionale in conseguenza di una dichiarazione di illegittimità totale o parziale della delibera statutaria, sia nell'ipotesi che si debba semplicemente prendere atto di un effetto meramente demolitorio di parte della deliberazione statutaria prodotto dalla sentenza di questa Corte.

D'altra parte, il ricorrente ha correttamente evidenziato che il terzo comma dell'art. 1 della stessa legge regionale n. 31 del 2004 si riferisce con chiarezza al *referendum* sull'intero testo statutario, tanto che la formula del quesito referendario ivi prevista ha espressamente ad oggetto il «testo della deliberazione statutaria della Regione Liguria».

3. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge regionale della Liguria n. 31 del 2004 deve peraltro essere limitata alle sole parole «e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria», che danno erroneamente per ammissibile l'ipotesi di una richiesta referendaria limitata ad alcune delle disposizioni contenute nella deliberazione statutaria. Esente da profili di illegittimità è invece il riferimento, contenuto nello stesso comma 3 dell'art. 3 della legge regionale in esame, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale solo di parte della deliberazione statutaria, dal momento che anch'essa, come si è evidenziato, determina la necessità che venga considerato inefficace il precedente procedimento di richiesta referendaria, in quanto concernente un testo statutario diverso da quello risultante dalla pronuncia di accoglimento di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2004, n. 31 (Norme procedurali per lo svolgimento del *referendum* previsto dall'art. 123, comma 3, della Costituzione), limitatamente alle parole «e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 2005.

* * *

Sentenza n. 39/2006 (Pres. Marini; Red. De Siervo)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – Nel merito la questione sollevata in riferimento alla lesione dell'art. 3 Cost. è fondata.

Se per ormai pacifica giurisprudenza di questa Corte le Regioni possono interpretare autenticamente proprie precedenti disposizioni legislative mediante apposite leggi, altrettanto pacifico è che sono estensibili a questo tipo di leggi regionali i limiti in tema di legittimità delle disposizioni di interpretazione autentica che sono stati individuati in riferimento alle leggi statali (si vedano, *ex plurimis*, le sentenze n. 376 del 1995, n. 397 del 1994, n. 389 del 1991), a cominciare dalla specifica ragionevolezza che è necessaria per testi normativi del genere.

L'interpretazione autentica dell'art. 23, comma 10, della legge regionale n. 37 del 1985, fornita dallo stesso legislatore regionale con l'art. 5, comma 3, della legge n. 17 del 1994, ha contribuito al consolidarsi a livello regionale di una interpretazione omogenea ed incontrastata di una disposizione che altrimenti avrebbe potuto produrre applicazioni difformi. D'altra parte, a livello nazionale, si è venuta affermando una soluzione analoga in sede di interpretazione giurisprudenziale dell'art. 32 della legge statale n. 47 del 1985, specie dopo l'intervento dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza del 22 luglio 1999, n. 20.

In ogni caso, è estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico. Nel caso di specie, in realtà, emerge più che la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, la volontà di rendere retroattivamente più ampia l'area di applicazione del con-

dono edilizio (in questo senso è rivelatrice la intitolazione dell'art. 17 della legge regionale n. 4 del 2003, che si riferisce al "recupero risorse derivanti dalla definizione delle pratiche di sanatoria edilizia"); oltretutto aggirando in tal modo il problema dei limiti alla derogabilità da parte del legislatore regionale – che pure operi in un sistema di autonomia speciale – del corrispondente principio contenuto nella disposizione statale, quale vivente nella interpretazione giurisprudenziale e quale anche successivamente ribadito, in relazione al più recente condono edilizio straordinario, dall'art. 32, comma 27, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326 (cfr. sentenza n. 196 del 2004).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 11, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2006.

* * *

Sentenza n. 119/2006 (Pres. Bile; Red. Silvestri)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

3.1. – Dall'esame della norma impugnata emerge come il legislatore regionale non abbia voluto distinguere tra provvedimenti puntuali, atti amministrativi a carattere generale e regolamenti veri e propri, attribuendo alla Giunta il potere di emanare tutti gli atti, di varia natura, necessari ad effettuare, in tempi rapidi, gli accreditamenti istituzionali di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). L'art. 8-*quater*, comma 5, del citato decreto attribuisce alle Regioni la definizione dei requisiti per l'accredimento, in conformità ai criteri generali uniformi stabiliti dallo Stato. La determinazione dei requisiti per ottenere l'accredimento presuppone, per sua natura, l'emanazione di norme a carattere generale, rivolte alla generalità dei cittadini e suscettibili di applicazione in un numero indefinito di casi. Né risulta dalla norma impugnata che la Giunta debba adottare i previsti «provvedimenti» in

applicazione di apposite norme regolamentari emanate dal Consiglio, che non vengono mai menzionate.

L'esigenza di rapidità – che si riflette nell'esplicito fine di accelerazione dell'iter del processo di accreditamento indicato nella norma impugnata e nella brevità del termine ivi previsto (60 giorni) per l'emanazione di tutti i «provvedimenti» – non può essere ragione sufficiente ad alterare l'ordine delle competenze stabilito nello statuto, che, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Quest'ultima, se si pone in contrasto con lo statuto, viola indirettamente l'art. 123 Cost. (sentenze n. 993 del 1988 e n. 48 del 1983). Né la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ha modificato, sotto questo profilo, l'assetto gerarchico delle fonti normative regionali.

In conformità al principio sopra ricordato, questa Corte ha chiarito che, pur essendo stata eliminata, per effetto del nuovo testo del secondo comma dell'art. 121 Cost., la riserva di competenza regolamentare in favore del Consiglio regionale prevista dal testo precedente della medesima norma costituzionale, una diversa scelta organizzativa «non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione» (sentenza n. 313 del 2003).

La norma regionale impugnata, nella parte in cui non esclude i regolamenti dai «provvedimenti» finalizzati all'accreditamento istituzionale di cui al d.lgs. n. 502 del 1992, la cui emanazione è attribuita alla Giunta, si pone pertanto in contrasto con l'art. 123 Cost., in relazione agli articoli 19 e 20 dello statuto della Regione Campania.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Campania 24 dicembre 2003, n. 28 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale), nella parte in cui non esclude gli atti di natura regolamentare dai «provvedimenti» ivi previsti, attribuiti alla competenza della Giunta regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2006.

* * *

Sentenza n. 156/2007 (Pres. Bile; Red. Napolitano)*Considerato in diritto**[omissis]*

4.1. – La questione è fondata.

4.2. – Deve concordarsi con il rimettente in ordine alla perentorietà del termine previsto dall'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983. Depongono, in tal senso, argomenti sia logici sia funzionali. È lo stesso legislatore regionale che, con le due disposizioni oggetto di censura, detta una sostanziale interpretazione autentica della disposizione originaria. Infatti, ove l'art. 17, comma 1, della legge della Regione Campania n. 5 del 1999 e l'art. 1, comma 3, della successiva legge n. 8 del 2004 non avessero avuto come presupposto interpretativo la perentorietà del termine stabilito dal citato art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983, priva di senso sarebbe stata la loro stessa adozione, dato che hanno come unico contenuto l'espressa previsione di una disciplina in deroga alla scadenza del termine in questione.

È, del resto, la stessa analisi letterale dei due testi normativi censurati che fa pervenire a questa conclusione. Nel comma 1 dell'art. 17 della legge regionale n. 5 del 1999 si prevede che «In deroga a quanto disposto all'articolo 10 della legge regionale 25 gennaio 1983, n. 16, la Giunta regionale determina, entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, i congruagli dei contributi di esercizio erogati in acconto per gli anni 1994, 1995, 1996 e 1997». Questa disposizione della legge regionale, nel prorogare il termine per i congruagli, reca, prevedendo che quanto essa sancisce avvenga "in deroga" rispetto alla precedente normativa, una interpretazione autentica, implicita ma dal significato univoco, del contenuto dell'art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983 e, quindi, del valore da attribuire al termine in esso previsto.

Analoga lettura deve darsi del comma 3 dell'art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004, il quale dispone che «il termine previsto dalla legge regionale 5 agosto 1999, n. 5, articolo 17, è differito di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge». Anche esso, facendo riferimento a quanto prevedeva l'art. 17 della legge n. 5 del 1999, è derogatorio del termine stabilito nell'art. 10 della legge Regione Campania n. 16 del 1983 del quale riafferma, dopo che il locale Tribunale amministrativo regionale si era pronunciato in tal senso, la perentorietà.

L'argomento funzionale è legato al fatto che solo la individuazione di un termine perentorio consente di determinare con la necessaria precisione, alla scadenza del termine stesso, lo stato finanziario, da rappresentare nei documenti contabili, delle aziende di trasporto pubblico che beneficiano dei contributi in questione.

4.3. – Riguardo a questa ultima affermazione risulta opportuno anche un

attento esame di quanto ha disposto la legge quadro in materia e, soprattutto, delle interrelazioni che essa ha stabilito tra le varie fasi che contribuiscono a formare il disegno organico che la suddetta legge è venuta a comporre relativamente al trasporto pubblico locale.

La legge 10 aprile 1981, n. 151 (Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore), dopo aver precisato, all'art. 1, che in essa sono stabiliti «i principi fondamentali cui le regioni a statuto ordinario devono attenersi nell'esercizio delle potestà legislative e di programmazione, in materia di trasporti pubblici locali», ha previsto, alla lettera c) dell'art. 2, che le Regioni «nell'ambito delle loro competenze [...] adottano programmi poliennali o annuali di intervento, sia per gli investimenti sia per l'esercizio dei trasporti pubblici locali».

Dopo che nel primo comma dell'art. 5 viene previsto che «i contributi per l'esercizio e per gli investimenti di cui alla lettera c) dell'art. 2, relativi ai servizi di trasporto pubblico locale di cui al primo comma dell'art. 1, sono erogati dalla regione direttamente ovvero tramite gli enti» locali o i loro consorzi, nel successivo art. 6 si prevede che «i contributi di esercizio, di cui all'articolo 5, sono erogati dalla regione, sulla base di principi e procedure stabiliti con legge regionale, con l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto e sono determinati annualmente calcolando: a) il costo economico standardizzato del servizio con riferimento a criteri e parametri di rigorosa ed efficiente gestione, distinto per categorie e modi di trasporto e tenuto conto, attraverso analisi comparate, della qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso viene svolto; b) i ricavi del traffico presunti derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla regione, con il concorso degli enti locali interessati [...]; c) l'ammontare dei contributi, entro i limiti dello stanziamento di cui all'articolo 5, da erogare alle imprese od esercizi di trasporto sulla base di parametri obiettivi per coprire la differenza tra costi e ricavi come sopra stabiliti».

Da questo complesso normativo, delineato dalla legge-quadro nazionale, cui, come indicato nel successivo punto 6.2, la Regione Campania si è adeguata con la legge regionale 25 gennaio 1983, n. 16, emerge che la previsione dei contributi di esercizio erogati dalla Regione aveva «l'obiettivo di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto» (art. 6, primo comma, della legge n. 151 del 1981).

Ne deriva, quindi, che il termine stabilito per il conguaglio tra quanto corrisposto dalla Regione in via preventiva e quanto effettivamente dovuto non può che essere perentorio, posto che la sua determinazione viene ad essere presupposto necessario per il conseguimento di una finalità (il citato «equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto») che – considerato che l'A.N.M. è integralmente partecipata dal Comune – costituisce una delle modalità di attuazione del principio del “buon andamento” della pubblica amministrazione.

4.4. – Alla considerazione che la perentorietà di un termine non può che riguardare tutte le parti interessate alla fattispecie cui quel termine si riferisce, e, quindi, nel caso della presente legge, anche l'A.N.M. e il Comune di Napoli ed al consequenziale quesito relativo al *quid agitur* nel caso in cui il conguaglio avesse comportato una partita attiva per questi ultimi soggetti, fornisce adeguata risposta quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 355 del 2002. In essa, esaminando il caso in cui una Pubblica Amministrazione era rimasta silente di fronte ad una richiesta, avente carattere pretensivo, di un soggetto privato, si è precisato che «la mancata osservanza del termine a provvedere non comporta la decadenza dal potere, ma vale a connotare in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, nei confronti del quale i soggetti interessati alla conclusione del procedimento possono insorgere utilizzando, per la tutela della propria situazione soggettiva, tutti i rimedi che l'ordinamento appresta in via generale in simili ipotesi (dal risarcimento del danno all'esecuzione del giudicato che abbia accertato l'inadempienza della pubblica amministrazione)».

È opportuno sottolineare che a questa conclusione, nella citata sentenza, si è giunti facendo riferimento alla «chiara lettera della legge n. 241 del 1990» che fissa in via suppletiva in trenta giorni il termine in cui l'Amministrazione deve provvedere «a prescindere dall'efficacia ampliativa o restrittiva della sfera giuridica dei destinatari dell'atto (sentenza n. 262 del 1997)», mentre, nel caso di cui alla legge in oggetto, è lo stesso art. 10 della legge regionale n. 16 del 1983 che fissa il termine non derogabile.

5. – È indubbio che le due disposizioni impugnate, prevedendo ambedue la riapertura di un termine già spirato, si caratterizzano per essere dotate di efficacia retroattiva.

Più volte questa Corte è intervenuta per scrutinare la rispondenza ai principi della Carta costituzionale di disposizioni aventi forza di legge dotate di efficacia retroattiva. In tali occasioni la Corte ha precisato che, «al di fuori della materia penale (dove il divieto di retroattività della legge è stato elevato a dignità costituzionale dall'art. 25 Cost.), l'emanazione di leggi con efficacia retroattiva da parte del legislatore incontra una serie di limiti che questa Corte ha da tempo individuato e che attengono alla salvaguardia, tra l'altro, di fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza e di eguaglianza, la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto e il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 282 del 2005 e, nello stesso senso, fra le molte, le sentenze n. 525 del 2000 e n. 416 del 1999).

In particolare, con riferimento al rispetto del principio dell'affidamento quale limite alla possibilità per il legislatore di incidere, con norme dotate di efficacia retroattiva, su situazioni sostanziali poste in essere in vigenza di leggi

precedenti, la Corte ha affermato che il criterio in base al quale deve svolgersi il giudizio di costituzionalità è dettato dalla rispondenza o meno a criteri di ragionevolezza del regolamento di interessi, innovativo rispetto a quello preesistente, che scaturisce dalla norma sopravvenuta (in questi termini, fra le altre, le sentenze n. 446 del 2002, n. 419 del 2000, n. 416 del 1999 e n. 822 del 1988).

6.1. – Esaminando la fattispecie normativa, ritiene questa Corte che l'assetto degli interessi in questione, che è stato realizzato tramite la insistita rimessione in termini degli uffici regionali, recuperando, quindi, una situazione soggettiva ormai consumatasi, non corrisponda al più volte richiamato criterio di ragionevolezza.

Attraverso le norme oggetto del giudizio di costituzionalità, infatti, il legislatore regionale, non solo ha perseguito esclusivamente lo scopo di porre rimedio alla prolungata inerzia della sua struttura amministrativa, sacrificando contemporaneamente, all'esito di una arbitraria ponderazione, la posizione di altri soggetti, ma ciò ha fatto non nella immediatezza dello spirare del termine entro il quale la azione amministrativa doveva trovare il suo ordinario compimento, bensì a distanza di un periodo di tempo che, per la sua considerevole ampiezza, non poteva che avere rafforzato nei soggetti coinvolti dalle dette disposizioni il giustificato affidamento nell'avvenuto consolidamento della situazione sostanziale che nel frattempo si era creata.

6.2. – Si deve altresì considerare che la disposizione – la quale originariamente prevedeva per il conguaglio il termine del «31 maggio dell'anno successivo a quello cui il contributo» si riferiva (cioè il primo comma dell'art. 10 della legge della Regione Campania n. 16 del 1983) – inseriva detta operazione nell'ambito di una articolata procedura avente molteplici finalità. Infatti il conguaglio tra l'importo dovuto e il contributo corrisposto dalla Regione anticipatamente era la risultante di una serie di elementi specificamente indicati nel citato art. 10.

Detto conguaglio doveva cioè avvenire sulla base: «a) delle percorrenze risultanti dai programmi di esercizio [...]; b) della revisione del costo economico standardizzato [...]; c) dei parametri di utilizzo dei veicoli e del personale risultanti a consuntivo per ciascuna azienda [...]; d) dei ricavi effettivamente conseguiti».

Si trattava, in sostanza, di una serie di elementi che, nell'immediato, servivano a determinare l'importo del conguaglio, ma che, nella sistematica della legge, avevano anche la funzione di fornire importanti dati in ordine alla possibilità di miglioramento del servizio svolto dalla concessionaria. Significativamente l'art. 2, primo comma, della stessa legge regionale n. 16 del 1983, nello stabilire che «i contributi di cui all'art. 1 [cioè quelli di esercizio, erano] determinati dalla Giunta regionale annualmente per ciascuna azienda entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui i contributi si riferi[vano]», prevedeva che il calcolo avvenisse tenendo conto, tra l'altro, del «costo economico standardizzato dei servizi» a sua volta riferito «a criteri e parametri di rigorosa

ed efficiente gestione, distinto per categorie e modi di trasporto e tenuto conto, attraverso analisi comparate, della qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso [veniva] svolto» nonché dei «ricavi del traffico presunti derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla Regione». Era altresì previsto che «la Giunta regionale, tenuto conto dei contributi per gli investimenti operati per l'attuazione dei programmi aziendali, determina[sse] annualmente l'incremento del rapporto ricavi-costi che [doveva] essere assicurato a livello regionale attraverso le tariffe, nonché attraverso i provvedimenti di organizzazione e ristrutturazione aziendale e l'adozione di idonee misure di organizzazione del traffico».

Risulta, quindi, che la normativa dava vita ad un sistema circolare in cui i dati che erano previsti per l'effettuazione del conguaglio (cioè le percorrenze, la revisione del costo economico standardizzato, i parametri di utilizzo dei veicoli e del personale, i ricavi effettivamente conseguiti) avevano un fine ulteriore rispetto alla definizione del saldo contabile tra la Regione e il concessionario e alla determinazione degli importi in acconto per l'anno successivo. Essi servivano cioè per sottoporre alla Regione gli elementi necessari per valutare: la «rigorosa ed efficiente gestione», la «qualità del servizio offerto e delle condizioni ambientali in cui esso [veniva] svolto», «i provvedimenti di organizzazione e ristrutturazione aziendale» e l'opportunità della «adozione di idonee misure di organizzazione del traffico». È, quindi, evidente che i dati del conguaglio assolvono alla loro funzione se forniti nell'immediatezza, non certo se affastellati in una richiesta distanziata anche di una decina d'anni dal periodo cui i dati stessi si riferiscono.

L'extrapolazione del solo saldo contabile da una procedura finalizzata a rendere il servizio del trasporto pubblico locale più efficiente e più rispondente alle esigenze, evidenzia ancora di più l'irragionevolezza del contenuto delle censurate disposizioni.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, della legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2004), e 17, comma 1, della legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 18 aprile 2007.

* * *

Sentenza n. 188/2007 (Pres. Bile; Red. De Siervo)*Considerato in diritto**[omissis]*

4. – La censura relativa all'art. 4, comma 3, della legge regionale n. 24 del 2005 è fondata.

Questa Corte ha avuto più volte occasione di affermare che l'art. 123 della Costituzione, quale modificato ad opera della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), e della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), prevede l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di alcune vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale (si vedano le sentenze n. 196 del 2003, n. 2 e n. 372 del 2004), il quale quindi è vincolato dalle scelte operate mediante questa speciale fonte normativa.

Fra i contenuti necessari dello statuto regionale, l'attuale art. 123 Cost. indica anzitutto «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», mentre il previgente art. 123 Cost. si riferiva più genericamente «all'organizzazione interna della Regione».

Nella Regione Campania risulta tuttora vigente lo statuto approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348 (Approvazione, ai sensi dell'art. 123, comma secondo della Costituzione, dello Statuto della Regione Campania), a causa del mancato esercizio del potere di revisione, complessiva o anche parziale, successivamente alla legge costituzionale n. 1 del 1999. Tale statuto risulta caratterizzato dall'attribuzione esclusiva al Consiglio regionale del potere di determinazione dell'«indirizzo politico programmatico» e dal controllo sulla sua attuazione, mentre alla Giunta si attribuiscono i compiti di «attuare le direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» e di «compiere tutti gli atti e adottare tutti i provvedimenti amministrativi, nelle materie attribuite o delegate alla regione, che non siano di competenza del Consiglio, nel quadro delle direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio» (artt. 20 e 31). A fronte di tale assetto, la norma impugnata – al di là di ogni possibile valutazione di merito, che potrebbe anche essere favorevole, ma che non spetta a questa Corte esprimere – benché affermi il necessario rispetto del potere consiliare di determinazione «dell'indirizzo politico-programmatico», attribuisce in realtà a tutta una serie di organi regionali (al Presidente della Regione, alla Giunta, ai singoli Assessori, all'Ufficio di Presidenza del Consiglio) alcune funzioni del tutto estranee alla configurazione statutaria, come le funzioni di indirizzo politico amministrativo e di definizione degli obiettivi, nonché di controllo (tutto ciò va, evidentemente, letto in relazione alla contestuale attribuzione alla

dirigenza amministrativa – operata dallo stesso art. 4 impugnato – di «autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo»).

Non può essere condivisa la tesi, sostenuta dalla difesa della resistente, che la modifica dell'organizzazione interna della Regione (ed ora almeno in larga parte riconducibile alla "forma di governo" della Regione), sia stata operata automaticamente dalle profonde innovazioni costituzionali introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999: al contrario, proprio quest'ultima legge costituzionale – come ben noto – ha contestualmente riformato in modo incisivo l'art. 123 Cost., affidando alla fonte statutaria il compito di modificare ed integrare i precedenti statuti regionali anche adeguando l'organizzazione fondamentale della Regione alle modificazioni apportate all'assetto elettorale degli organi regionali di vertice ed al processo di accrescimento delle funzioni regionali, in parte già intervenuto ed in parte progettato, nonché anche alle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'assetto della pubblica amministrazione, fra le quali certamente anche le notevoli innovazioni in tema di rapporto fra politica ed amministrazione. A fronte di tale situazione, le Regioni avrebbero dovuto sviluppare, attraverso apposite e complete disposizioni statutarie, le rilevanti innovazioni costituzionali ed istituzionali originate dalle nuove scelte operate a livello nazionale, in tal modo anche riducendo il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell'azione regionale. D'altra parte, se originariamente la adozione degli statuti è stata necessitata entro brevi termini determinati dal legislatore statale (si veda l'art. 6 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 recante norme in tema di costituzione e funzionamento degli organi regionali, modificata dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1084), l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato sine die (come sembrerebbe implicito per quelle Regioni che in un periodo di oltre sette anni non hanno proceduto a modifiche statutarie né complessive, né parziali), a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria.

La stessa adozione da parte della Regione Campania della disposizione impugnata dimostra la necessità di sostanziali modificazioni per adeguarsi ai mutamenti intervenuti sul piano della rappresentatività politica degli organi regionali ed alle nuove configurazioni dei rapporti fra le classi politiche e l'alta dirigenza.

Tuttavia, le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia.

La necessità di garantire lo spazio riservato in via esclusiva alla fonte statutaria può essere, del resto, apprezzata considerando lo stesso principio che

il legislatore regionale avrebbe voluto affermare: la censurata disposizione non fa che riprodurre il principio della distinzione fra politica e amministrazione, ribadito da ultimo, dopo precedenti enunciazioni a livello legislativo, dall'art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), ma la sua inclusione nel "contenuto necessario" dello statuto equivale ad una sua duratura affermazione nell'ordinamento regionale.

Del resto, quasi tutti gli statuti adottati dopo la riforma dell'art. 123 Cost. hanno consacrato, tra i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, proprio il principio della distinzione fra politica e amministrazione e questa Corte ha già avuto modo di riconoscere come la materia dell'organizzazione amministrativa della Regione sia attribuita alla competenza residuale delle Regioni, da esercitare, peraltro nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati negli statuti (sentenza n. 233 del 2006).

L'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania, intervenendo a disciplinare il riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori da un lato, e Consiglio dall'altro, in assenza del previo adeguamento dello statuto alle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1999, ha pertanto violato la riserva statutaria posta dall'art. 123 Cost. Deve, pertanto, esserne dichiarata l'illegittimità costituzionale.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2006);

[omissis];

[omissis];

[omissis];

[omissis];

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2007.

* * *

Sentenza n. 365/2007 (Pres. Bile; Red. De Siervo)

Considerato in diritto

[omissis]

5. – Entrando nel merito della questione, occorre in via preliminare

delimitare con precisione l'oggetto dell'impugnativa, dal momento che le disposizioni impugnate abbracciano una pluralità di contenuti rispetto a molti dei quali non sono avanzate doglianze. Ciò che, invece, viene censurato è «parlare di sovranità del popolo sardo o di sovranità regionale» nella possibile delimitazione della materia entro cui formulare da parte della Consulta la proposta di nuovo statuto regionale.

Lo stesso riferimento alla locuzione “popolo sardo” non è di per sé oggetto di una autonoma censura, che comunque avrebbe dovuto quanto meno superare la obiezione che questa terminologia viene utilizzata dall'art. 28 dello statuto regionale vigente, relativo all'iniziativa legislativa popolare a livello regionale (ciò mentre la presenza nella nuova versione dell'art. 12 dello statuto siciliano, successivamente alla modifica introdotta dall'art. 1 della legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano», sia del termine “popolo” che del termine “popolazione” conferma la normale utilizzazione di questa seconda espressione per indicare i soggetti appartenenti ad uno specifico ente territoriale od ivi residenti).

6. – Appare evidentemente necessario chiarire il significato del termine “sovranità” utilizzato nelle disposizioni impugnate, stante la sua natura polisemantica: esso, infatti, assume significati profondamente diversi a seconda che esprima sinteticamente le caratteristiche proprie di un ordinamento statale indipendente rispetto agli altri soggetti dell'ordinamento internazionale, o che distingua la originaria natura di alcuni ordinamenti coinvolti nei processi di federalizzazione o nella formazione dei cosiddetti “Stati composti”, o che indichi la posizione di vertice di un organo costituzionale all'interno di un ordinamento statale.

La legge regionale n. 7 del 2006 nell'art. 1 e nella rubrica si riferisce alla elaborazione di un «nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo». Trattasi cioè di nuovo speciale statuto che, in quanto fonte di rango costituzionale abilitata dal nostro ordinamento a definire lo speciale assetto istituzionale della Regione ed i suoi rapporti con lo Stato, diverrebbe una fonte attributiva di istituti tali da connotare, per natura, estensione e quantità, l'assetto regionale in termini accentuatamente federalistici piuttosto che di autonomia regionale.

Al tempo stesso, il comma 2 dell'art. 2 della legge n. 7 del 2006 prevede che l'articolato dello statuto debba considerare anche le «ragioni fondanti della autonomia e sovranità» ed il comma 3 dell'art. 2 prevede che nel progetto possa essere indicato “ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia ed elementi di sovranità regionale [...]”. Anche in queste disposizioni, attraverso la utilizzazione del termine “sovranità”, ci si riferisce alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le

entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità.

Non condivisibile appare quindi il reiterato tentativo della difesa regionale di ricondurre l'utilizzazione del termine sovranità al concetto di sovranità popolare di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., nonché di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella partecipazione popolare nei diversi enti regionali e locali.

Anzitutto la sovranità popolare – che per il secondo comma dell'art. 1 della Costituzione deve comunque esprimersi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» – non può essere confusa con le volontà espresse nei numerosi «luoghi della politica» né si può ridurre la sovranità popolare alla mera «espressione del circuito democratico». Peraltro, ancora preliminare è la constatazione che la legge in parola utilizza il termine “sovranità” per connotare la natura stessa dell'ordinamento regionale nel rapporto con l'ordinamento dello Stato, nella diversa accezione del necessario riconoscimento alla Regione interessata di un ordinamento adeguato ad una situazione anche di sovranità (implicitamente asserita come esistente o comunque da rivendicare).

Né rileva minimamente su questo piano – come invece accennato dalla difesa regionale – la progressiva erosione della sovranità nazionale sul piano internazionale, specialmente in conseguenza della graduale affermazione del processo di integrazione europea, peraltro nell'ambito di quanto espressamente previsto dall'art. 11 della Costituzione. Processo istituzionale cui non può certo paragonarsi l'affermarsi del regionalismo nel nostro Paese, neppure a seguito della riforma costituzionale del 2001: infatti, la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali. Del resto, quanto alle Regioni a statuto speciale, l'art. 116 Cost. non è stato modificato nella parte in cui riconosce alle stesse «forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale».

7. – Gli artt. 5 e 114 della Costituzione e l'art. 1 dello statuto speciale della Regione Sardegna utilizzano tutti (e certo non casualmente) il termine “autonomia” o il relativo aggettivo per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni. D'altra parte, è ben noto che il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle Regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali, economici e anche internazionali allora esistenti almeno in alcuni territori regionali. Del tutto coerente con questo quadro generale fu la stessa

speciale configurazione dell'autonomia della Regione Sardegna, oggetto di vivaci dispute in ambito regionale, ma infine frutto di determinazioni tutte interne alla Assemblea costituente.

Né tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali (sull'art. 114 Cost. si veda la sentenza n. 274 del 2003).

Pretendere ora di utilizzare in una medesima espressione legislativa, quale principale direttiva dei lavori di redazione di un nuovo statuto speciale, sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali.

8. – La censura è pertanto fondata.

Pur nell'ovvio riconoscimento che il Parlamento in sede di adozione del nuovo statuto regionale e, prima ancora, lo stesso Consiglio regionale della Sardegna in sede di esame del disegno di legge costituzionale non sarebbero giuridicamente vincolati a far propri i contenuti della proposta della Consulta regionale relativi al «nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo», è contrastante con gli artt. 1, secondo comma, 5 e 114 della Costituzione e con l'art. 1 dello statuto speciale che le censurate disposizioni e la stessa rubrica della legge regionale n. 7 del 2006 assumano come possibile contenuto del nuovo statuto speciale istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale. Un contenuto legislativo del genere produrrebbe (si veda il precedente punto 4) una impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozione della relativa legge costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della rubrica della legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo), limitatamente alle parole «e sovranità»;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2006, limitatamente alle parole «e di sovranità»;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera a), della

legge regionale n. 7 del 2006, limitatamente alle parole «e sovranità», nonché del comma 3, limitatamente alle parole «e elementi di sovranità»;
[omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

* * *

Sentenza n. 137/2009 (Pres. Amirante; Red. Maddalena)

Considerato in diritto

[omissis]

2. – La questione è fondata.

[omissis]¹

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava che, se è vero che non è configurabile, in base alla Costituzione, una riserva di amministrazione, è pur vero che lo stesso legislatore, qualora emetta leggi a contenuto provvedimentale, deve applicare con particolare rigore il canone della ragionevolezza, affinché il ricorso a detto tipo di provvedimento non si risolva in una modalità per aggirare i principi di eguaglianza ed imparzialità. In altri termini, la mancata previsione costituzionale di una riserva di amministrazione e la conseguente possibilità per il legislatore di svolgere un'attività a contenuto amministrativo, non può giungere fino a violare l'eguaglianza tra i cittadini. Ne consegue che, qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione.

⁽¹⁾ La Corte rammenta che, secondo la sua consolidata giurisprudenza (sentenze nn. 248 e 347 del 1995), non è preclusa alla legge ordinaria, e neppure alla legge regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto.

Tuttavia, queste leggi sono ammissibili entro limiti non solo specifici (sentenze n. 94 del 2009 e n. 267 del 2007), qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 143 del 1989, n. 346 del 1991 e n. 492 del 1995). La legittimità costituzionale di questo tipo di leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto (sentenza n. 241 del 2008).

In considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze n. 153 del 1997 e n. 185 del 1998), la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (sentenze nn. 2 e 153 del 1997, n. 364 del 1999 e n. 429 del 2002), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. E un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997).

In questa prospettiva, la norma-provvedimento impugnata deve ritenersi in contrasto con l'art. 3 Cost., non avendo rispettato il principio di eguaglianza nel suo significato di parità di trattamento.

Difatti, né dal testo della norma – che contiene, con il rinvio alla tabella, un mero elenco dettagliato di destinatari, di progetti finanziati e di importi ripartiti – né dai lavori preparatori della legge emerge la *ratio* giustificatrice del caso concreto, non risultando che il Consiglio regionale abbia osservato criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi o nella programmazione e pianificazione degli interventi di sostegno.

In tal modo la norma denunciata si risolve in un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 e della tabella B della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 2009.

* * *

Sentenza n. 237/2009 (Pres. Amirante; Red. Quaranta)

Considerato in diritto

[*omissis*] ¹

26.2. – Il comma 20 prescrive che «in caso di mancata attuazione delle

(¹) La Corte rammenta che, per l'individuazione della materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciandone gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430 e n. 165 del 2007).

Inoltre, nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008).

Inoltre, nei punti 13, 14 e 15, la Corte ricapitola l'evoluzione normativa dell'istituto delle comunità montane, che si caratterizza per il riconoscimento della loro natura di ente autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo (art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102,

disposizioni di cui al comma 17 entro il termine ivi previsto, si producono i seguenti effetti:

a) cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;

b) sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono comuni

recante «Nuove norme per lo sviluppo della montagna»; art. 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante «Ordinamento delle autonomie locali», nel testo originario).

La più recente normativa le ha qualificate quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (art. 27, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che reca «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»). La Corte sottolinea come questa definizione ponga in evidenza l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni, ma anche) dai comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»).

La Corte ricorda, peraltro, come il citato art. 27, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 demandi alla legge regionale la disciplina delle comunità montane con specifico riferimento: *a*) alle modalità di approvazione dello statuto; *b*) alle procedure di concertazione; *c*) alla disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali; *d*) ai criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; *e*) ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

A tale disposizione si correla poi il successivo art. 28, che ha ad oggetto le funzioni delle comunità montane.

Con il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, la disciplina delle comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 244 e n. 456 del 2005; n. 397 del 2006).

In aggiunta, osserva la Corte, poiché la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario (sentenze n. 4 del 2004 e n. 417 del 2005), il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.

La finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004) e tra i vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea vi è l'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, «secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa “al patto di stabilità e di crescita”» (sentenza n. 267 del 2006).

Il limite complessivo di spesa stabilito dal legislatore statale lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Qualora la legge statale, invece, vincolasse Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, essa verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenza n. 159 del 2008).

situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non è minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri;

c) sono altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio;

d) nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiliari sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall'assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell'organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l'organo consiliare».

26.3. – Il comma in questione, come emerge dalla sua stessa formulazione, disciplina, in modo esaustivo, gli effetti che conseguono alla mancata attuazione di quanto previsto dal comma 17, vale a dire nella ipotesi in cui le Regioni non provvedano, nei termini prescritti, al riordino delle comunità montane sulla base di criteri indicati nel comma 18 e dunque non sia raggiunto l'obiettivo di riduzione della spesa "storica" per l'insieme delle comunità montane previste nel territorio di ciascuna Regione. Tali effetti si concretizzano nella cessazione dell'appartenenza alle comunità montane di determinati comuni, nonché nella soppressione automatica delle comunità che vengono a trovarsi nelle condizioni indicate dal medesimo comma 20.

Quest'ultimo, però, contiene una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente la conseguenza, anche molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste.

A ciò va aggiunto che il comma stesso contiene anche una disposizione (quella relativa alla garanzia della presenza delle minoranze negli organi consiliari delle comunità) che, all'evidenza, esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto attiene esclusivamente all'ambito dell'ordinamento dei predetti organismi, che – come si è precisato – rientra nella competenza residuale delle Regioni; essa, dunque, è estranea rispetto alle esigenze del contenimento, a regime, della spesa corrente per il loro funzionamento.

Le disposizioni impugnate, pertanto, in quanto determinano un *vulnus* alle prerogative di autonomia costituzionale delle Regioni, devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117 Cost.

27. – Parzialmente fondata, altresì, è la questione di costituzionalità relativa al comma 21, impugnato da entrambe le ricorrenti.

28. – Detto comma, nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso, dispone che «l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa di cui al comma 17 è accertato, entro il 31 luglio 2008, sulla base delle leggi regionali promulgate e delle relative relazioni tecnico-finanziarie, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, sentite le singole regioni interessate». Il comma stesso, nella sua ultima parte, dispone che «gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto».

La norma impugnata prevede, quindi, da un lato, un meccanismo di accertamento delle effettive riduzioni di spesa, di cui al comma 17, basato su un provvedimento amministrativo adottato dal Governo; dall'altro, la caducazione di quanto disposto dalle leggi regionali, qualora ritenute inadeguate a dare attuazione al comma 17, a far data dalla pubblicazione del provvedimento stesso.

28.1. – In particolare, la Regione Toscana ha dedotto che la disposizione in questione, con specifico riferimento alla sua seconda parte, è lesiva dell'art. 117 Cost., non potendo essere rimessa ad un atto amministrativo la cessazione dell'efficacia della legge regionale ritenuta inidonea a raggiungere la prevista riduzione della spesa corrente.

Ciò integrerebbe, infatti, un controllo di merito sulla legge regionale, non previsto da alcuna norma costituzionale ed incompatibile con il sistema delineato dall'art. 127 Cost.

28.2. – Al riguardo, occorre richiamare quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 198 del 2004), e cioè che il Titolo V della parte II della Costituzione presuppone che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali.

Da ciò consegue che è escluso dal sistema costituzionale che il legislatore statale, rispetto alle leggi regionali (così come quello regionale rispetto alle leggi statali), utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile una legge regionale che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinanzi a questa Corte.

Dunque, né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli

eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi per il tramite di proprie disposizioni di legge (sentenza n. 198 del 2004).

28.3. – Più recentemente, tale principio è stato ribadito da questa Corte, la quale ha affermato che «ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi» (sentenza n. 200 del 2008).

28.4. – Alla luce di quanto sopra, è palese l'illegittimità dell'ultima parte del comma 21, che attribuisce ad un atto amministrativo dello Stato (il previsto d.P.C.m.), a decorrere dalla data di sua pubblicazione, efficacia abrogativa delle disposizioni regionali adottate, ove riconosciute insufficienti a garantire le riduzioni di spesa indicate nel comma 17.

Ciò in quanto la previsione della cessazione dell'esistenza di comunità montane o dell'autoritario scorporo di comuni dall'ambito delle comunità stesse vanifica il contenuto precettivo della legge regionale eventualmente adottata, con palese violazione del criterio di riparto di competenze e del principio di legalità sostanziale, in forza dei quali ogni intervento sull'efficacia di leggi regionali deve trovare puntuale giustificazione in fonti costituzionali.

[*omissis*]

29. – Merita accoglimento, infine, la questione di costituzionalità promossa dalla sola Regione Veneto in ordine al comma 22 dell'art. 2 in esame, il quale dispone che «le Regioni provvedono a disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 17, 18 e 20 ed in particolare alla soppressione delle comunità montane, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Sino all'adozione o comunque in mancanza delle predette discipline regionali, i comuni succedono alla comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva».

Sebbene le censure proposte dalla Regione Veneto si riferiscano, in particolare, al secondo periodo del riportato comma, la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale è formulata, con il ricorso, con riguardo all'intero comma, che, nel suo contenuto complessivo e anche per il riferimento espresso al comma 20, di cui si è riconosciuta la contrarietà alla Carta fondamentale, si presenta costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117 Cost.

Si tratta di una disciplina, autoapplicativa e di dettaglio, che non riveste carattere di principio fondamentale della materia relativa al coordinamento della finanza pubblica e che, pertanto, risulta invasiva di ambiti di autonomia delle Regioni, alle quali deve essere riconosciuto il potere di disciplinare direttamente e, appunto, in autonomia gli aspetti relativi alla fase successiva alla soppressione delle comunità montane, in particolare per quanto concerne la successione dei comuni alla comunità montana soppressa nei rapporti giuridici

riferiti a quest'ultima, con specifico riguardo, tra l'altro, ai rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei dipendenti.

Ad analoga conclusione si perviene anche a volere ritenere che, con il comma 22 in esame, il legislatore abbia esercitato, tra l'altro, la sua competenza concorrente in materia di tutela del lavoro. Egualmente, infatti, le disposizioni impugnate esorbiterebbero dall'ambito dei principi fondamentali relativi a quest'ultima e sarebbero incostituzionali con riferimento al loro carattere dettagliato ed autoapplicativo, come tale lesivo delle prerogative costituzionali delle Regioni nella suddetta materia.

Anche del comma 22, pertanto, deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 Cost.

[*omissis*].

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

[*omissis*];

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 20, della suddetta legge n. 244 del 2007;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 21, ultimo periodo, della suddetta legge n. 244 del 2007, che prevede «gli effetti di cui al comma 20 si producono dalla data di pubblicazione del predetto decreto»;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 22, della suddetta legge n. 244 del 2007;

4) [*omissis*];

5) [*omissis*];

6) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2009.

* * *

Sentenza n. 262/2009 (Pres. Amirante; Red. Gallo) ¹

Considerato in diritto

[*omissis*]

La più volte citata sentenza di questa Corte n. 24 del 2004 ha precisato, sia

(¹) Con la sentenza n. 24/2004, la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), il c.d. Lodo Schifani. All'epoca la Corte ritenne che la legge censurata creasse un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale, regolato, nel nostro

pure con riferimento all'art. 1 della legge n. 140 del 2003, che la sospensione processuale per gli imputati titolari di alte cariche «crea un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione [...]», regime che va posto a raffronto con il principio – anch'esso richiamato dalla suddetta sentenza – della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, fissato dall'art. 3 Cost.

Non vi è dubbio che tali rilievi valgono anche per il censurato art. 1 della legge n. 124 del 2008. La denunciata sospensione è, infatti, derogatoria rispetto al regime processuale comune, perché si applica solo a favore dei titolari di quattro alte cariche dello Stato, con riferimento ai processi instaurati nei loro confronti, per imputazioni relative a tutti gli ipotizzabili reati, in qualunque epoca commessi e, in particolare, ai reati extrafunzionali, cioè estranei alle attività inerenti alla carica. La deroga si risolve, in particolare, in una evidente disparità di trattamento delle alte cariche rispetto a tutti gli altri cittadini che, pure, svolgono attività che la Costituzione considera parimenti impegnative e doverose, come quelle connesse a cariche o funzioni pubbliche (art. 54 Cost.) o, ancora più generalmente, quelle che il cittadino ha il dovere di svolgere, al fine

ordinamento, sotto più profili da precetti costituzionali e rispetto a cui, fin dalla formazione dello Stato di diritto, sta il principio della parità di trattamento.

L'automatismo generalizzato della sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato incideva, menomandolo, sul diritto di difesa dell'imputato, al quale era posta l'alternativa tra continuare a svolgere l'alto incarico sotto il peso di un'imputazione che, in ipotesi, poteva concernere anche reati gravi e particolarmente infamanti, oppure dimettersi dalla carica ricoperta al fine di ottenere, con la continuazione del processo, un accertamento giudiziale favorevole, rinunciando al godimento di un diritto costituzionalmente garantito (art. 51 Cost.).

Veniva altresì sacrificato il diritto della parte civile la quale, anche ammessa la possibilità di trasferimento dell'azione in sede civile, doveva soggiacere alla sospensione prevista dal comma 3 dell'art. 75 c.p.p.

In replica alla tesi secondo la quale nessun diritto era definitivamente sacrificato e nessun principio costituzionale era per sempre negletto, la Corte ha rammentato che all'effettività dell'esercizio della giurisdizione non sono indifferenti i tempi del processo. Ancor prima che fosse espressamente sancito in Costituzione il principio della sua ragionevole durata (art. 111, secondo comma), la Corte aveva già ritenuto che una stasi del processo per un tempo indefinito e indeterminabile vulnerasse il diritto di azione e di difesa (sentenza n. 354 del 1996) e che la possibilità di reiterate sospensioni ledesse il bene costituzionale dell'efficienza del processo (sentenza n. 353 del 1996).

La Corte ritenne poi che, anche sotto altro profilo, l'art. 3 Cost. fosse violato dalla norma censurata. Questa, infatti, accomunava in unica disciplina cariche diverse non soltanto per le fonti di investitura, ma anche per la natura delle funzioni, distinguendo, per la prima volta sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti. La legge censurata, mentre faceva salvi gli artt. 90 e 96 Cost., nulla diceva a proposito del secondo comma dell'art. 3 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che ha esteso a tutti i giudici della Corte costituzionale il godimento dell'immunità accordata nel secondo comma dell'art. 68 Cost. ai membri delle due Camere. Ne discendevano, pertanto, gravi elementi di intrinseca irragionevolezza e la questione era considerata fondata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost.

di concorrere al progresso materiale o spirituale della società (art. 4, secondo comma, Cost.).

È ben vero che il principio di uguaglianza comporta che, se situazioni uguali esigono uguale disciplina, situazioni diverse possono richiedere differenti discipline. Tuttavia, in base alla giurisprudenza di questa Corte citata al punto 7.3.1., deve ribadirsi che, nel caso in cui la differenziazione di trattamento di fronte alla giurisdizione riguardi il titolare o un componente di un organo costituzionale e si alleggi, quale ragione giustificatrice di essa, l'esigenza di proteggere le funzioni di quell'organo, si rende necessario che un tale *ius singulare* abbia una precisa copertura costituzionale. Si è visto, infatti, che il complessivo sistema delle suddette prerogative è regolato da norme di rango costituzionale, in quanto incide sull'equilibrio dei poteri dello Stato e contribuisce a connotare l'identità costituzionale dell'ordinamento.

7.3.2.3. – L'accertata violazione del principio di uguaglianza rileva, poi, sicuramente anche con specifico riferimento alle alte cariche dello Stato prese in considerazione dalla norma censurata: da un lato, sotto il profilo della disparità di trattamento fra i Presidenti e i componenti degli organi costituzionali; dall'altro, sotto quello della parità di trattamento di cariche tra loro disomogenee.

7.3.2.3.1. – Quanto al primo profilo, va rilevato che le pur significative differenze che esistono sul piano strutturale e funzionale tra i Presidenti e i componenti di detti organi non sono tali da alterare il complessivo disegno del Costituente, che è quello di attribuire, rispettivamente, alle Camere e al Governo, e non ai loro Presidenti, la funzione legislativa (art. 70 Cost.) e la funzione di indirizzo politico ed amministrativo (art. 95 Cost.). Non è, infatti, configurabile una preminenza del Presidente del Consiglio dei ministri rispetto ai ministri, perché egli non è il solo titolare della funzione di indirizzo del Governo, ma si limita a mantenerne l'unità, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri e ricopre, perciò, una posizione tradizionalmente definita di *primus inter pares*.

Anche la disciplina costituzionale dei reati ministeriali conferma che il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri sono sullo stesso piano. Il sistema dell'art. 96 Cost. e della legge costituzionale n. 1 del 1989 prevede, infatti, per tali cariche lo stesso regime di prerogative, limitato ai reati funzionali; regime che risulta alterato dalla previsione per il solo Presidente del Consiglio dei ministri della sospensione dei processi per reati extrafunzionali. E ciò a prescindere dall'ulteriore *vulnus* all'art. 3 Cost. derivante dal fatto che la normativa denunciata – al pari di quella già dichiarata incostituzionale con la citata sentenza n. 24 del 2004 – continua a prevedere, per tutti i reati extrafunzionali, un meccanismo generale e automatico di sospensione del processo, che non può trovare ragionevole giustificazione in un supposto maggiore disvalore dei reati funzionali rispetto a tutti, indistintamente, gli altri reati.

Del pari, non è configurabile una significativa preminenza dei Presidenti delle Camere sugli altri componenti, perché tutti i parlamentari partecipano all'esercizio della funzione legislativa come rappresentanti della Nazione e, in quanto tali, sono soggetti alla disciplina uniforme dell'art. 68 Cost.

Questi principi sono già stati enunciati da questa Corte con la citata sentenza n. 24 del 2004, dove si afferma, in relazione all'art. 1 della legge n. 140 del 2003, che «La Corte ritiene che anche sotto altro profilo l'art. 3 Cost. sia violato dalla norma censurata. Questa, infatti, [...] distingue, per la prima volta sotto il profilo della parità riguardo ai principi fondamentali della giurisdizione, i Presidenti delle Camere, del Consiglio dei ministri e della Corte costituzionale rispetto agli altri componenti degli organi da loro presieduti». Né a tali conclusioni può opporsi – come fa la difesa della parte privata – che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe assunto una posizione costituzionale differenziata rispetto a quella dei ministri in forza della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), che ha introdotto nel d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), l'art. 14-*bis*, secondo cui, nel procedimento elettorale è necessaria la formale indicazione preventiva del capo della forza politica o della coalizione. Si deve, infatti rilevare che tale legge, in quanto fonte di rango ordinario, non è idonea a modificare la posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri.

7.3.2.3.2. – In relazione all'ulteriore profilo della parità di trattamento di cariche disomogenee, deve essere ribadito quanto già affermato da questa Corte con la stessa sentenza n. 24 del 2004, secondo cui tale disomogeneità è da ricondurre sia alle «fonti di investitura», sia alla «natura delle funzioni».

Non ostano a tale conclusione le opinioni espresse nel corso dei lavori preparatori dell'articolo censurato in cui si osserva che l'elemento che accomuna tali cariche è che tutte «trovano la propria legittimazione – in via diretta o mediata – nella volontà popolare» e nella «natura politica» della funzione esercitata. In contrario si deve rilevare, infatti, che la “legittimazione popolare” e la “natura politica della funzione” sono elementi troppo generici, perché comuni anche ad altri organi, statali e non statali (quali, ad esempio, i singoli parlamentari o i ministri o i Presidenti delle Giunte regionali o i consiglieri regionali), e pertanto inidonei a configurare un'omogeneità di situazioni che giustifichi una parità di trattamento quanto alle prerogative.

7.3.3. – In base alle osservazioni che precedono, si deve concludere che la sospensione processuale prevista dalla norma censurata è diretta essenzialmente alla protezione delle funzioni proprie dei componenti e dei titolari di alcuni organi costituzionali e, contemporaneamente, crea un'evidente disparità di trattamento di fronte alla giurisdizione. Sussistono, pertanto, entrambi i requisiti propri delle prerogative costituzionali, con conseguente inidoneità della legge ordinaria a disciplinare la materia. In particolare, la normativa censurata

attribuisce ai titolari di quattro alte cariche istituzionali un eccezionale ed innovativo *status* protettivo, che non è desumibile dalle norme costituzionali sulle prerogative e che, pertanto, è privo di copertura costituzionale. Essa, dunque, non costituisce fonte di rango idoneo a disporre in materia.

8. – Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 124 del 2008, per violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 138 Cost., in relazione alla disciplina delle prerogative di cui agli artt. 68, 90 e 96 Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 23 luglio 2008, n. 124 (Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato);

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2009.

* * *

Sentenza n. 209/2010 (Pres. Amirante; Red. Silvestri)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – Nel merito, le questioni sono fondate.

5.1. – Questa Corte ha costantemente affermato che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche «quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore» (sentenza n. 525 del 2000; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 374 del 2002, n. 26 del 2003, n. 274 del 2006, n. 234 del 2007, n. 170 del 2008, n. 24 del 2009).

Accanto a tale caratteristica, che vale a qualificare una norma come effettivamente interpretativa, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, «che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento [...];

la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico [...]; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 397 del 1994).

5.2. – Il confronto tra le disposizioni censurate ed i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale – cui s'è fatto cenno nel paragrafo precedente – porta alla conclusione che le stesse non solo non possono essere ritenute interpretative, nel senso prima chiarito, ma ledono, con la loro efficacia retroattiva, il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.) e l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102 Cost.).

6. – Con l'introduzione del comma 6 nell'art. 107-*bis* della legge urbanistica provinciale la subordinazione della sanatoria, previo pagamento della sanzione pecuniaria, all'impossibilità di rimuovere i vizi delle procedure, si estende ai vizi sostanziali, con la conseguenza che rientrano nella previsione anche le ipotesi di opere realizzate in base a concessioni dichiarate illegittime per contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti o fondati su variazioni degli stessi a loro volta dichiarate illegittime e annullate. L'intervento normativo censurato (e, in particolare, l'introduzione del comma 7 dell'art. 107-*bis*) ha altresì ristretto l'area di inapplicabilità dell'art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997 – nel testo modificato dalla legge prov. n. 1 del 2004 – alle sole ipotesi di inedificabilità assoluta (commi 1, lettere *a*, *b* e *c*, e 3 dell'art. 27 della legge prov. n. 4 del 1987), escludendo quindi i casi di inedificabilità relativa.

Sia il primo che il secondo degli interventi normativi sopra indicati, nonostante l'autoqualificazione di norme interpretative, contengono delle vere e proprie innovazioni del testo previgente. Difatti, l'espressione «vizi delle procedure amministrative» non si presta ad una molteplicità di significati, tale da abbracciare i «vizi sostanziali», che esprimono invece un concetto ben distinto da quello di vizi procedurali e non in quest'ultimo potenzialmente contenuto, con la conseguenza di escludere la sanatoria nelle ipotesi di violazioni diverse da quelle formali-procedurali. In tal senso è la costante giurisprudenza amministrativa, formatasi sull'art. 38 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), a sua volta riprodotto dall'art. 11 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizia) di contenuto identico all'art. 88 della legge urbanistica provinciale (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. V, 22 maggio 2006, n. 2960; sez. V, 26 maggio 2003, n. 2849; sez. IV, 14 dicembre 2002, n. 7001).

Di contenuto innovativo è anche la seconda norma censurata dal rimettente, in quanto la disposizione “interpretata” operava un rinvio incondizionato all'intero art. 27 della legge prov. n. 4 del 1987 e non conteneva alcun elemento dal quale si potesse dedurre la possibilità che il rinvio si riferisse solo ad una

parte di esso. La rilevante conseguenza di tale restringimento è che la sanatoria viene esclusa solo nei casi di costruzioni sorte in aree gravate da vincoli di inedificabilità assoluta e non anche in tutti i casi contemplati dalla stessa norma di rinvio.

In definitiva, con le suddette norme “interpretative”, il legislatore provinciale ha realizzato, con efficacia retroattiva, rilevanti modifiche dell’ordinamento urbanistico, incidendo in modo irragionevole sul «legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 236 del 2009).

7. – Nel caso da cui promana la questione oggetto del presente giudizio, la corrente e indiscussa interpretazione dell’art. 88 della legge prov. n. 13 del 1997 (del tutto conforme, come si è visto, alla corrispondente normativa statale) aveva dato origine a plurime pronunce definitive dei giudici amministrativi, di annullamento, per vizi sostanziali, della prima concessione edilizia e delle successive concessioni in sanatoria. Mentre erano pendenti sia i ricorsi relativi alle istanze di esecuzione di tali pronunce, sia il ricorso avverso l’ingiunzione di demolizione emessa dal Commissario ad acta, sono entrate in vigore le censurate norme di interpretazione autentica, sulla cui base è stata rilasciata un’ulteriore concessione in sanatoria, anch’essa impugnata dalle medesime ricorrenti nei precedenti giudizi conclusisi con decisioni di annullamento.

Si deve rilevare che tali norme “interpretative” hanno frustrato le legittime aspettative di soggetti che, basandosi sulla legislazione vigente, mai oggetto di dubbi interpretativi e di per sé chiara e univoca, avevano chiesto e ottenuto dai giudici amministrativi, sia in primo grado sia in appello, la tutela delle proprie situazioni giuridiche, lese dagli atti illegittimi annullati. È irragionevole che il legislatore provinciale sia intervenuto per rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme “interpretate” offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte. Con ciò facendo, non solo si è leso l’affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica delle fattispecie, che viene sconvolta dall’ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alterano rapporti pregressi, ma si rende inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive.

A tale lesione di diritti fondamentali dei cittadini si aggiunge la violazione dell’art. 102 Cost., perché le norme censurate incidono negativamente sulle attribuzioni costituzionali dell’autorità giudiziaria, travolgendo gli effetti di pronunce divenute irrevocabili e definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l’esito di giudizi in corso.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 6 e 7 dell'art. 107-*bis* della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

* * *

Sentenza n. 354/2010 (Pres. De Siervo; Red. Cassese)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3.1. – La disciplina censurata ha fatto salvi gli effetti dell'applicazione di disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la sentenza n. 373 del 2002. Essa, pertanto, ha riprodotto il medesimo vizio di quelle norme, cioè la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento, determinata dalla previsione di una riserva al personale interno della totalità dei posti messi a concorso dalla pubblica amministrazione. L'orientamento affermato nella sentenza n. 373 del 2002 è stato ribadito ulteriormente nella successiva giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale una riserva integrale ai dipendenti già in servizio dei posti messi a concorso, come quella prevista dalle procedure di cui la disposizione censurata ha fatto salvi gli esiti, contraddice il carattere aperto della selezione. Questo rappresenta un elemento essenziale del concorso pubblico e il suo difetto costituisce lesione degli artt. 3 e 97 Cost. (sentenze n. 169 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009).

3.2. – Sotto altro profilo, la norma censurata, in quanto legge provvedimento che incide sugli effetti di un giudicato, interferisce con l'esercizio della funzione giurisdizionale, determinando una violazione anche degli artt. 24 e 113 Cost. (fra le molte, sentenze n. 24 del 2009 e n. 267 del 2007).

4. – Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 59, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 dicembre 2010.

* * *

Sentenza n. 115/2011 (Pres. De Siervo; Red. Silvestri)*Considerato in diritto**[omissis]*

3.1. – Occorre innanzitutto procedere ad una analisi dell'enunciato normativo contenuto nella disposizione censurata.

Si deve notare, al riguardo, che nell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 è scritto: «Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Si può osservare agevolmente che la frase «anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento» è posta tra due virgole. Si deve trarre da ciò la conclusione che il riferimento al rispetto dei soli principi generali dell'ordinamento riguarda i provvedimenti contingibili e urgenti e non anche le ordinanze sindacali di ordinaria amministrazione. L'estensione anche a tali atti del regime giuridico proprio degli atti contingibili e urgenti avrebbe richiesto una disposizione così formulata: «adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento [...]».

La dizione letterale della norma implica che non è consentito alle ordinanze sindacali “ordinarie” – pur rivolte al fine di fronteggiare «gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana» – di derogare a norme legislative vigenti, come invece è possibile nel caso di provvedimenti che si fondano sul presupposto dell'urgenza e a condizione della temporaneità dei loro effetti. Questa Corte ha infatti precisato, con giurisprudenza costante e consolidata, che deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se «temporalmente delimitate» (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei limiti della «concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare» (sentenza n. 4 del 1977).

Le ordinanze oggetto del presente scrutinio di legittimità costituzionale non sono assimilabili a quelle contingibili e urgenti, già valutate nelle pronunce appena richiamate. Esse consentono ai sindaci «di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana» (sentenza n. 196 del 2009).

Sulla scorta del rilievo sopra illustrato, che cioè la norma censurata, se correttamente interpretata, non conferisce ai sindaci alcun potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione in deroga a norme legislative o regolamentari vigenti, si deve concludere che non sussistono i vizi di legittimità che sono stati denunciati sulla base del contrario presupposto interpretativo.

4. – Le considerazioni che precedono non esauriscono tuttavia l'intera problematica della conformità a Costituzione della norma censurata. Quest'ultima attribuisce ai sindaci il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, le quali, pur non potendo derogare a norme legislative o regolamentari vigenti, si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza «di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Questa Corte ha affermato, in più occasioni, l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione (sentenza n. 307 del 2003; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2009 e n. 150 del 1982). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa.

5. – Le ordinanze sindacali oggetto del presente giudizio incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati. La Costituzione italiana, ispirata ai principi fondamentali della legalità e della democraticità, richiede che nessuna prestazione, personale o patrimoniale, possa essere imposta, se non in base alla legge (art. 23).

La riserva di legge appena richiamata ha indubbiamente carattere relativo, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute, poste a presidio dei diritti di libertà, contenute negli artt. 13 e seguenti della Costituzione. Il carattere relativo della riserva de qua non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa "in bianco", genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, costante sin dalle sue prime pronunce, l'espressione «in base alla legge», contenuta nell'art. 23 Cost., si deve interpretare «in relazione col fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale»; questo

principio «implica che la legge che attribuisce ad un ente il potere di imporre una prestazione non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione» (sentenza n. 4 del 1957). Lo stesso orientamento è stato ribadito in tempi recenti, quando la Corte ha affermato che, per rispettare la riserva relativa di cui all'art. 23 Cost., è quanto meno necessario che «la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione» (sentenza n. 190 del 2007).

È necessario ancora precisare che la formula utilizzata dall'art. 23 Cost. «unifica nella previsione i due tipi di prestazioni "imposte" e «conserva a ciascuna di esse la sua autonomia», estendendosi naturalmente agli «obblighi coattivi di fare» (sentenza n. 290 del 1987). Si deve aggiungere che l'imposizione coattiva di obblighi di non fare rientra ugualmente nel concetto di «prestazione», in quanto, imponendo l'omissione di un comportamento altrimenti riconducibile alla sfera del legalmente lecito, è anch'essa restrittiva della libertà dei cittadini, suscettibile di essere incisa solo dalle determinazioni di un atto legislativo, direttamente o indirettamente riconducibile al Parlamento, espressivo della sovranità popolare.

[*omissis*]

Si deve, in conclusione, ritenere che la norma censurata, nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti – pur non attribuendo agli stessi il potere di derogare, in via ordinaria e temporalmente non definita, a norme primarie e secondarie vigenti – viola la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge.

7. – Si deve rilevare altresì la violazione dell'art. 97 Cost., che istituisce anch'esso una riserva di legge relativa, allo scopo di assicurare l'imparzialità della pubblica amministrazione, la quale può soltanto dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge. Tale limite è posto a garanzia dei cittadini, che trovano protezione, rispetto a possibili discriminazioni, nel parametro legislativo, la cui osservanza deve essere concretamente verificabile in sede di controllo giurisdizionale. La stessa norma di legge che adempie alla riserva può essere a sua volta assoggettata – a garanzia del principio di eguaglianza, che si riflette nell'imparzialità della pubblica amministrazione – a scrutinio di legittimità costituzionale.

La linea di continuità fin qui descritta è interrotta nel caso oggetto del presente giudizio, poiché l'imparzialità dell'amministrazione non è garantita *ab initio* da una legge posta a fondamento, formale e contenutistico, del potere sindacale di ordinanza. L'assenza di limiti, che non siano genericamente fina-

listici, non consente pertanto che l'imparzialità dell'agire amministrativo trovi, in via generale e preventiva, fondamento effettivo, ancorché non dettagliato, nella legge.

Per le ragioni esposte, la norma censurata viola anche l'art. 97, primo comma, della Costituzione.

8. – L'assenza di una valida base legislativa, riscontrabile nel potere conferito ai sindaci dalla norma censurata, così come incide negativamente sulla garanzia di imparzialità della pubblica amministrazione, a fortiori lede il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, giacché gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci. Non si tratta, in tali casi, di adattamenti o modulazioni di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali, ma di vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove ed inedite, liberamente configurabili dai sindaci, senza base legislativa, come la prassi sinora realizzatasi ha ampiamente dimostrato.

Tale disparità di trattamento, se manca un punto di riferimento normativo per valutarne la ragionevolezza, integra la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto consente all'autorità amministrativa – nella specie rappresentata dai sindaci – restrizioni diverse e variegate, frutto di valutazioni molteplici, non riconducibili ad una matrice legislativa unitaria.

Un giudizio sul rispetto del principio generale di eguaglianza non è possibile se le eventuali differenti discipline di comportamenti, uguali o assimilabili, dei cittadini, contenute nelle più disparate ordinanze sindacali, non siano valutabili alla luce di un comune parametro legislativo, che ponga le regole ed alla cui stregua si possa verificare se le diversità di trattamento giuridico siano giustificate dalla eterogeneità delle situazioni locali.

Per i motivi esposti, la norma censurata viola anche l'art. 3, primo comma, della Costituzione.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

* * *

Sentenza n. 325/2011 (Pres. Quaranta; Red. Cassese)*Considerato in diritto**[omissis]*

9. – Il quinto gruppo di censure concerne l'art. 54 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, il quale prevede che ai componenti esterni della Giunta regionale si applichino, dalla data di nomina e per l'intera durata dell'incarico, le disposizioni «concernenti i consiglieri regionali relativamente al collocamento in aspettativa senza assegni per l'espletamento di cariche pubbliche».

9.1. – La difesa dello Stato impugna tale articolo perché il legislatore regionale avrebbe «esorbitato dalla propria competenza, avendo, tra l'altro, previsto (e assunto al bilancio regionale) anche oneri previdenziali, in contrasto sia con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, che con l'art. 3 Cost. per disparità di trattamento tra le cariche elettive».

9.2. – La questione è fondata.

La censura concerne l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina previdenziale statale relativa al personale delle pubbliche amministrazioni, che non contempla l'ipotesi della cosiddetta contribuzione figurativa per i dipendenti pubblici nominati assessori regionali.

La normativa statale sul collocamento in aspettativa dei dipendenti pubblici senza assegni per l'espletamento di cariche pubbliche è regolata da diverse disposizioni: l'art. 68 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); il combinato disposto dell'art. 22, comma 39, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e dell'art. 31 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento); per gli amministratori locali, gli artt. 81 e 86 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

La legislazione statale – non richiamata dal ricorrente, il quale fa riferimento solamente all'art. 47, lettera g), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), nel testo anteriore alla riforma del 2004 – non prevede l'ipotesi della cosiddetta contribuzione figurativa per i dipendenti pubblici chiamati a svolgere la funzione di assessori regionali, salvo che essi non siano anche consiglieri eletti.

Solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo di applicazione di disposizioni che rientrano in ambiti di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui quello della previdenza sociale. Non spetta alla legislazione regionale disporre una equiparazione del trattamento previdenziale degli assessori regionali non

consiglieri con quello degli assessori che ricoprano la carica di consigliere. Ove tale equiparazione fosse effettuata con legge regionale, come nel caso in esame, non solo si avrebbe una lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma si determinerebbero difformità nella disciplina del trattamento previdenziale dei dipendenti pubblici da una regione all'altra.

L'art. 54 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, dunque, è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, e con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento tra le cariche elettive.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, commi 1 e 2, 46, 51 e 54 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia);

2) *[omissis]*;

3) *[omissis]*;

4) *[omissis]*;

5) *[omissis]*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2011.

* * *

Sentenza n. 199/2012 (Pres. Quaranta; Red. Tesaurò) ¹

Considerato in diritto

[omissis]

5.2.1. – Il citato art. 4 è stato adottato con d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, dopo che, con decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di *referendum* popolare, dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008,

(¹) La Corte si sofferma sulla “ridondanza”, cioè sulla possibilità che le Regioni, nei loro ricorsi in via principale davanti alla Corte costituzionale, evochino parametri diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni. Ciò è ammesso solo allorquando la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (vengono citate: sentenza n. 303 del 2003 e sentenze n. 80 e n. 22 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza” della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di indicare la specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e le ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011).

e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), era stata dichiarata l'abrogazione, a seguito di *referendum* popolare, dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, recante la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Quest'ultima si caratterizzava per il fatto che dettava una normativa generale di settore, inerente a quasi tutti i predetti servizi, fatta eccezione per quelli espressamente esclusi, volta a restringere, rispetto al livello minimo stabilito dalle regole concorrenziali comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, consentite solo in casi eccezionali ed al ricorrere di specifiche condizioni, la cui puntuale regolamentazione veniva, peraltro, demandata ad un regolamento governativo, adottato con il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008).

Con la richiamata consultazione referendaria detta normativa veniva abrogata e si realizzava, pertanto, l'intento referendario di «escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-*bis* che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)» (sentenza n. 24 del 2011) e di consentire, conseguentemente, l'applicazione diretta della normativa comunitaria conferente.

A distanza di meno di un mese dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, il Governo è intervenuto nuovamente sulla materia con l'impugnato art. 4, il quale, nonostante sia intitolato «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al *referendum* popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-*bis* e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-*bis* contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010.

Essa, infatti, da un lato, rende ancor più remota l'ipotesi dell'affidamento diretto dei servizi, in quanto non solo limita, in via generale, «l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità» (comma 1), analogamente a quanto disposto dall'art. 23-*bis* (comma 3) del d.l. n. 112 del 2008, ma la àncora anche al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi stessi, il superamento della quale

(900.000 euro, nel testo originariamente adottato; ora 200.000 euro, nel testo vigente del comma 13) determina automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti. Tale effetto si verifica a prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale, oltre che della Regione, ed anche – in linea con l'abrogato art. 23-*bis* – in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo “analogo” (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Dall'altro lato, la disciplina recata dall'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 riproduce, ora nei principi, ora testualmente, sia talune disposizioni contenute nell'abrogato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 (è il caso, ad esempio, del comma 3 dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 “recepito” in via di principio dai primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, in tema di scelta della forma di gestione del servizio; del comma 8 dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 che dettava una disciplina transitoria analoga a quella dettata dal comma 32 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011; così come del comma 10, lettera *a*), dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 325 del 2010, sostanzialmente riprodotto dal comma 14 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011), sia la maggior parte delle disposizioni recate dal regolamento di attuazione dell'art. 23-*bis* (il testo dei primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, ad esempio, coincide letteralmente con quello dell'art. 2 del regolamento attuativo dell'art. 23-*bis* di cui al d.P.R. n. 168 del 2010, i commi 8 e 9 dell'art. 4 coincidono con l'art. 3, comma 2, del medesimo regolamento, mentre i commi 11 e 12 del citato art. 4 coincidono testualmente con gli articoli 3 e 4 dello stesso regolamento).

Alla luce delle richiamate indicazioni – nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato – risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della *ratio* ispiratrice.

Le poche novità introdotte dall'art. 4 accentuano, infatti, la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere. Tenuto, poi, conto del fatto che l'intento abrogativo espresso con il *referendum* riguardava «pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica» (sentenza n. 24 del 2011) ai quali era rivolto l'art. 23-*bis*, non può ritenersi che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile

disciplina si applica sia satisfattiva della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che la norma oggi all'esame costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il *referendum* del 12 e 13 giugno 2011.

5.2.2. – La disposizione impugnata viola, quindi, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

Questa Corte, pronunciandosi su un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sollevato dai promotori di un *referendum* abrogativo, avverso Camera e Senato, in relazione all'approvazione di una legge riproduttiva della disciplina abrogata mediante consultazione popolare svoltasi pochi mesi prima, pur dichiarando l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione dei ricorrenti, ormai privati della titolarità della funzione costituzionalmente rilevante e garantita, corrispondente all'attivazione della procedura referendaria, e quindi della qualità di potere dello Stato, ha, tuttavia, affermato che «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza – da parte del legislatore stesso – dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare» (sentenza n. 9 del 1997).

Inoltre, ancor prima, questa Corte, escludendo, con riferimento alla disciplina della responsabilità civile dei giudici abrogata mediante *referendum*, la possibilità, in via interpretativa, dell'applicazione di una delle norme abrogate quale «norma transitoria», ha anche precisato che l'intervenuta abrogazione della stessa «non potrebbe consentire al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa ivi contenuta a titolo transitorio», in ragione della «peculiare natura del *referendum*, quale atto-fonte dell'ordinamento» (sentenza n. 468 del 1990).

Un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto.

Tale vincolo è, tuttavia, necessariamente delimitato, in ragione del suo carattere puramente negativo, posto che il legislatore ordinario, «pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di *referendum* senza limiti particolari che non siano quelli

connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata» (sentenza n. 33 del 1993; vedi anche sentenza n. 32 del 1993).

In applicazione dei predetti principi, si è già rilevato che la normativa all'esame costituisce ripristino della normativa abrogata, considerato che essa introduce una nuova disciplina della materia, «senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti» (sentenza n. 68 del 1978), in palese contrasto, quindi, con l'intento perseguito mediante il *referendum* abrogativo. Né può ritenersi che sussistano le condizioni tali da giustificare il superamento del predetto divieto di ripristino, tenuto conto del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione dell'esito della consultazione referendaria e l'adozione della nuova normativa (23 giorni), ora oggetto di giudizio, nel quale peraltro non si è verificato nessun mutamento idoneo a legittimare la reintroduzione della disciplina abrogata.

5.2.3. – Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, per violazione dell'art. 75 Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

[*omissis*],

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni;

2) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

* * *

Sentenza n. 200/2012 (Pres. Quaranta, Red. Cartabia) ¹*Considerato in diritto**[omissis]*

8. – Sono invece fondate le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2011.

8.1. – Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno censurato l'art. 3, comma 3, il quale, al primo periodo, dispone che siano «soppresse», alla scadenza del termine di un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione – termine poi prorogato al 30 settembre 2012 –, le «normative statali incompatibili» con i principi disposti al comma 1 del medesimo art. 3, con conseguente applicazione diretta degli istituti di segnalazione di inizio attività e dell'autocertificazione. Al secondo periodo, il comma 3 dispone che, fino alla scadenza del termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 possa avvenire anche attraverso strumenti di semplificazione normativa; infine, al terzo periodo, il comma 3 autorizza, a tal fine, il Governo ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), individuando le disposizioni abrogate e definendo la disciplina regolamentare ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1.

Le ragioni di doglianza, con riferimento all'art. 3, comma 3, primo periodo, evocano a parametro gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'automatica soppressione delle normative statali incompatibili con la disposizione di principio di cui al comma 1 genererebbe una situazione di grave incertezza normativa e sarebbe, perciò, irragionevole e contraria al buon andamento della pubblica amministrazione. Con riferimento al terzo periodo, si lamenta anzitutto la violazione del principio di legalità sostanziale, dal momento che i regolamenti di delegificazione verrebbero introdotti in assenza di una necessaria cornice legislativa; inoltre, la medesima disposizione sarebbe in contrasto anche con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto l'esercizio del potere regolamentare sarebbe autorizzato senza delimitazioni di materia, potendo esplicarsi anche nell'ambito di competenze concorrenti e residuali regionali, rispetto alle quali la potestà regolamentare è attribuita alla Regione; infine, anche qualora si ritenesse che si sia in presenza di una ipotesi di attrazione in sussidiarietà della potestà regolamentare regionale, con riferimento alle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., la legislazione statale sarebbe egualmente costituzionalmente illegittima, in quanto non avrebbe previsto alcuna forma d'intesa in sede

(¹) Con ordinanza n. 15/2013, la Corte costituzionale ha disposto la correzione di un errore materiale contenuto nel dispositivo, ai numeri 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) e 9), stabilendo che l'anno "2008" fosse sostituito dall'anno "2011".

di Conferenza Stato-Regioni, che attui il principio di leale collaborazione con riferimento alle materie concorrenti e residuali regionali.

8.2. – L'art. 3, comma 3, è costituzionalmente illegittimo, in quanto dispone, allo scadere di un termine prestabilito, l'automatica «soppressione», secondo la terminologia usata dal legislatore, di tutte le normative statali incompatibili con il principio della liberalizzazione delle attività economiche, stabilito al comma 1.

Alla luce delle precedenti considerazioni relative al tenore normativo dell'art. 3, comma 1, che contiene disposizioni di principio, e non prescrizioni di carattere specifico e puntuale, la soppressione generalizzata delle normative statali con esso incompatibili appare indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali. Infatti, sebbene la disposizione abbia ad oggetto le sole normative statali, la «soppressione» di queste per incompatibilità con principi così ampi e generali come quelli enunciati all'art. 3, comma 1, e che richiedono una delicata opera di bilanciamento e ponderazione reciproca, a parte ogni considerazione sulla sua praticabilità in concreto, non appare suscettibile di esplicare effetti confinati ai soli ambiti di competenza statale. Altro è prevedere l'abrogazione di normative statali, altro è asserire che gli effetti dell'abrogazione di tali normative restino circoscritti ad ambiti di competenza statale. Vi sono normative statali che interessano direttamente o indirettamente materie di competenza regionale, come accade nel caso delle leggi dello Stato relative a materie di competenza concorrente, o di competenza statale di carattere trasversale, che di necessità s'intrecciano con le competenze legislative regionali. L'effetto della soppressione automatica e generalizzata delle normative statali contrarie ai principi di cui all'art. 3, comma 1, oltre ad avere una portata incerta e indefinibile, potrebbe riguardare un novero imprecisato di atti normativi statali, con possibili ricadute sul legislatore regionale, nel caso che tali atti riguardino ambiti di competenza concorrente o trasversali, naturalmente correlati a competenze regionali.

Inoltre, l'automaticità dell'abrogazione, unita all'indeterminatezza della sua portata, rende impraticabile l'interpretazione conforme a Costituzione, di talché risulta impossibile circoscrivere sul piano interpretativo gli effetti della disposizione impugnata ai soli ambiti di competenza statale.

Infine, poiché la previsione censurata dispone la soppressione per incompatibilità, senza individuare puntualmente quali normative risultino abrogate, essa pone le Regioni in una condizione di obiettiva incertezza, nella misura in cui queste debbano adeguare le loro normative ai mutamenti dell'ordinamento statale. Infatti, le singole Regioni, stando alla norma censurata, dovrebbero ricostruire se le singole disposizioni statali, che presentano profili per esse rilevanti, risultino ancora in vigore a seguito degli effetti dell'art. 3, comma 3, primo periodo. La valutazione sulla perdurante vigenza di normative statali incidenti su ambiti di competenza regionale spetterebbe a ciascun legislatore regionale, e potrebbe dare esiti disomogenei, se non addirittura divergenti. Una

tale prospettiva determinerebbe ambiguità, incoerenza e opacità su quale sia la regolazione vigente per le varie attività economiche, che potrebbe inoltre variare da Regione a Regione, con ricadute dannose anche per gli operatori economici.

Di conseguenza, l'art. 3, comma 3, appare viziato sotto il profilo della ragionevolezza, determinando una violazione che si ripercuote sull'autonomia legislativa regionale garantita dall'art. 117 Cost., perché, anziché favorire la tutela della concorrenza, finisce per ostacolarla, ingenerando grave incertezza fra i legislatori regionali e fra gli operatori economici.

8.3. – Per le medesime ragioni, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale del primo periodo dell'art. 3, comma 3, coinvolge anche i periodi successivi della disposizione in esame, dato che l'ambito di intervento degli strumenti di semplificazione, previsti dal secondo periodo, nonché quello dei regolamenti di delegificazione di cui al terzo periodo, è determinato *per relationem* al primo periodo. La stessa indeterminatezza che vizia la prima proposizione si riverbera anche sui successivi contenuti dell'art. 3, comma 3, che deve, dunque, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

9. – Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno poi impugnato l'art. 3, comma 10. Questo si colloca a seguito di una serie di disposizioni abrogative di restrizioni all'esercizio di attività economiche. Il comma 10 consente l'eliminazione di ulteriori restrizioni, attraverso «regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanato su proposta del Ministro competente entro quattro mesi dall'entrata in vigore» del decreto oggetto di censura.

9.1. – A detta delle ricorrenti, tale comma sarebbe viziato sotto vari profili: anzitutto non risponderebbe al principio di legalità sostanziale, in quanto l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo, sarebbe autorizzato senza specificazioni e in assenza di criteri capaci di circoscriverlo; inoltre, contrasterebbe con l'art. 117 sesto comma, Cost., nella misura in cui la potestà regolamentare cui il comma fa riferimento venga esercitata in ambiti di competenza regionale; infine, ed in subordine, nelle ipotesi in cui vengano in rilievo materie di competenza regionale e si ritenga che queste siano state attratte in sussidiarietà alla competenza statale, sarebbe del tutto assente la previsione di strumenti applicativi del principio di leale collaborazione.

9.2. – Le questioni aventi ad oggetto l'art. 3, comma 10, non sono fondate.

A prescindere da ogni considerazione circa la conformità della disposizione impugnata al modello di delegificazione delineato all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, per quanto riguarda la violazione delle competenze regionali occorre osservare che, a differenza dell'art. 3, comma 3, precedentemente esaminato, il comma 10 ha un ambito di applicazione circoscrivibile alle sole materie di competenza statale e pertanto legittimamente consente al Governo di esercitare la potestà regolamentare per eliminare ulteriori – rispetto a quelle stabilite dai commi precedenti – restrizioni al libero esercizio delle attività economiche. Questa lettura della disposizione censurata è l'unica com-

patibile sia con il testo costituzionale, che vieta l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Governo al di fuori delle competenze esclusive statali, sia con il contesto normativo in cui la disposizione in esame si colloca.

10. – Anche l'art. 3, comma 11, è impugnato dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria. Tale comma prevede che eccezioni all'abrogazione delle restrizioni all'esercizio delle attività economiche possano essere concesse «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore» della legge di conversione del decreto-legge impugnato, e in ipotesi indicate espressamente.

10.1. – Le ricorrenti lamentano che tale disposizione, da un lato, violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto consentirebbe soltanto allo Stato, e non anche alle Regioni, di mantenere delle limitazioni alle libertà economiche, per ragioni di pubblico interesse. In subordine, anche qualora si ritenesse necessario, per ragioni di uniformità e sussidiarietà, consentire l'attrazione di tale potere regolatorio in capo allo Stato, mancherebbe la previsione di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

10.2. – Anche le censure relative all'art. 3, comma 11, non sono fondate.

La disposizione qui censurata, al pari del precedente art. 3, comma 10, deve essere intesa come dotata di un ambito di applicazione delimitato alle sole materie di competenza statale. Consentendo di mantenere alcune eccezioni alla liberalizzazione e pertanto giustificando alcune restrizioni all'iniziativa economica, da individuarsi con decreto del Presidente della Repubblica, l'art. 3, comma 11, si rivolge alle sole normative statali e, tra queste, soltanto a quelle che non interferiscono con le competenze regionali. La disposizione censurata, non riguardando materie di competenza legislativa regionale, è pertanto inidonea a vulnerare gli interessi regionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

[*omissis*],

[*omissis*];

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

* * *

Sentenza n. 310/2012 (Pres. Quaranta; Red. Lattanzi)

Considerato in diritto

[*omissis*].

La disposizione impugnata disciplina l'arco temporale aperto per la caccia al cinghiale durante la stagione 2011-2012, ovvero un profilo proprio del calendario venatorio, e lo proroga fino al 5 gennaio 2012, ponendosi in contrasto con l'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che, con una disposizione finalizzata alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), regola la materia e non consente alla Regione di provvedere in proposito per mezzo della legge.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato, infatti, «appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012; in seguito, sentenze n. 105 del 2012 e n. 116 del 2012).

3. – Il vizio di legittimità costituzionale appena indicato colpisce non solo l'impugnato comma 1 dell'art. 5, ma, in via consequenziale, l'intero testo di tale disposizione (sentenza n. 105 del 2012), ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Infatti, il comma 2, nel vietare la caccia al cinghiale nei giorni del 25 dicembre 2011 e del 1° gennaio 2012, è afflitto dal medesimo vizio appena rilevato con riguardo al comma 1, mentre il comma 3, nel disciplinare con altra prescrizione la caccia durante il periodo di proroga sancito dal comma 1, è del tutto privo di significato una volta dichiarato illegittimo quest'ultimo.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, della legge

della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'articolo 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 43 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

* * *

Sentenza n. 92/2013 (Pres. Gallo; Red. Grossi)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione è fondata.

3. – La *ratio* ispiratrice della disciplina – come si è già accennato, profondamente innovativa – introdotta dal decreto-legge n. 269 del 2003 risulta dichiaratamente informata all'esigenza – di primario risalto, in considerazione degli elevati oneri per l'erario dello Stato – del contenimento delle spese di custodia per i veicoli assoggettati a misure di fermo o sequestro e successivamente a confisca, a seguito di infrazioni al codice della strada. L'obiettivo perseguito è stato quello di ridurre al minimo la protrazione della custodia onerosa presso terzi dei veicoli sottoposti a misura di fermo o di sequestro amministrativo: obiettivo che – come puntualizza la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione – prevede, a regime, due linee di intervento concorrenti, entrambe innovative rispetto alla disciplina previgente.

Da un lato, infatti, viene introdotto, a carico dei trasgressori o dei proprietari dei veicoli sequestrati o fermati, uno specifico obbligo di diretta custodia del veicolo, prevedendo, nei confronti dei soggetti che non prestino ottemperanza, una elevata sanzione amministrativa pecuniaria e la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida. Attraverso la “traslazione”, in capo allo stesso contravventore, dell'obbligo di custodia della vettura sottoposta a fermo o sequestro, il legislatore si è chiaramente posto in una prospettiva tendenzialmente “soppressiva” della figura dei “semplici” custodi amministrativi, giacché l'intervento di questi è previsto solo come ipotesi alternativa e residuale.

Dall'altro lato, è previsto, per i casi di rifiuto di assunzione della custodia del veicolo da parte del proprietario o del trasgressore, un meccanismo di alienazione coattivo del mezzo, in favore del soggetto terzo (il depositario), al quale lo stesso deve essere affidato in custodia. «La ragione di tale intervento – precisa ancora la relazione – è data dalla necessità di predisporre un rimedio strutturale ed efficace alle conseguenze derivanti dalla lunga permanenza dei

veicoli in giacenza presso le depositerie, che si risolve per lo Stato in un'abnorme moltiplicazione dei costi connessi alla loro gestione».

4. – Le innovazioni che hanno contrassegnato tanto i soggetti chiamati a svolgere la funzione di custode dei veicoli sottoposti a provvedimenti amministrativi di fermo, sequestro e poi di confisca, quanto il peculiare regime che caratterizza lo specifico ruolo dei “custodi-acquirenti” (la cui individuazione, diritti e attività hanno formato oggetto di analitica disciplina da parte dell'art. 214-*bis* del nuovo codice della strada, parimenti introdotto dalla disposizione oggetto di impugnativa), devono, dunque, essere tenute presenti agli effetti dell'odierno scrutinio, in una con il segnalato e rilevante intento economico perseguito dal legislatore, per misurare se e “quanto” di tale ratio normativa possa essere pertinentemente evocato per giustificare la particolare disposizione intertemporale oggetto di censura.

Ebbene, dalla normativa denunciata si evince che: 1) i veicoli giacenti presso le depositerie o quelli non alienati per mancanza di acquirenti – purché a) immatricolati per la prima volta da oltre cinque anni e privi di interesse storico e collezionistico e b) comunque custoditi da oltre due anni alla data del 30 settembre 2003, anche se non confiscati – sono alienati, anche ai soli fini della rottamazione, mediante cessione al soggetto titolare del deposito; 2) il corrispettivo della alienazione è determinato dalla amministrazione – in deroga alle tariffe di cui all'art. 12 del d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571 (Norme per l'attuazione degli articoli 15, ultimo comma, e 17, penultimo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, concernente modifiche al sistema penale), decreto emanato per l'attuazione della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) – sulla base dei criteri stabiliti dal comma 6 in relazione alle spese di custodia nonché agli oneri di rottamazione, che possono gravare sul depositario-acquirente; 3) le procedure di alienazione o rottamazione che, alla data di entrata in vigore del decreto, non fossero ancora concluse, sono assoggettate alla relativa disciplina, mentre, quanto ai compensi da riconoscere ai custodi e non ancora liquidati, si applicano i criteri sanciti dal comma 6 dell'art. 38, «salvo che a livello locale siano state individuate condizioni di pagamento meno onerose per l'erario».

Quelli che vengono qui in discorso sono, dunque, rapporti di custodia che, come puntualizza il giudice a quo, risultano *ratione temporis* iscritti in un «regime “intermedio”, perché ricompresi nella “finestra” temporale rappresentata, da un lato, dai rapporti già esauriti ed eventualmente non ancora liquidati (sulla base delle vecchie tariffe) all'entrata in vigore delle modificazioni apportate dall'art. 38 citato; e, dall'altro, dai rapporti (a loro volta pendenti alla data di entrata in vigore della legge di riforma) aventi ad oggetto custodie iniziate dopo il 1° ottobre 2001, ovvero concernenti veicoli privi dei suddetti requisiti di vetustà (assoggettati anch'essi alle vecchie tariffe)».

5. – È noto come la giurisprudenza di questa Corte si sia più volte soffermata sulla legittimità delle norme retroattive, in genere, e di quelle

destinate ad incidere sui rapporti di durata, in specie; affermando, in sintesi, che non può ritenersi interdetto al legislatore di emanare disposizioni modificative in senso sfavorevole, anche se l'oggetto dei rapporti di durata sia costituito da diritti soggettivi "perfetti": ciò, peraltro, alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su disposizioni di leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis*, sentenza n. 166 del 2012).

Il profilo che qui, tuttavia, viene in risalto è rappresentato non soltanto da un "generico" affidamento in un quadro normativo dal quale scaturiscano determinati diritti, ma da quello "specifico" affidamento in un fascio di situazioni (giuridiche ed economiche) iscritte in un rapporto convenzionale regolato *iure privatorum* tra pubblica amministrazione e titolari di aziende di deposito di vetture, secondo una specifica disciplina in ossequio alla quale le parti (entrambe le parti) hanno raggiunto l'accordo e assunto le rispettive obbligazioni.

L'affidamento appare qui, in altri termini, rivolto non tanto alle astratte norme regolative del rapporto, o alla relativa loro "sicurezza", quanto, piuttosto, al concreto contenuto dell'accordo e dei reciproci e specifici impegni assunti dalle parti al momento della stipula della convenzione di deposito: impegni sulla cui falsariga, come accade in ogni ordinaria dinamica contrattuale, si sono venuti a calibrare i rispettivi oneri di ordine anche economico, oltre che le corrispondenti aspettative.

È del tutto evidente, infatti, che altro sono la natura e le dimensioni, anche finanziarie, delle attività che il custode deve espletare per prelevare e custodire i veicoli assoggettati a misure di fermo, sequestro o confisca (e rispetto alle quali ha informato dimensioni, investimenti e in genere l'organizzazione della propria impresa); altro è l'attività connessa all'automatico acquisto (per di più, a prezzo unilateralmente "imposto") dei veicoli ed alla relativa rivendita o rottamazione.

Più che sul piano di una "astratta" ragionevolezza della volontà normativa, deve, dunque, ragionarsi, ai fini dell'odierno sindacato, sul terreno della ragionevolezza "complessiva" della "trasformazione" alla quale sono stati assoggettati i rapporti negoziali di cui alla disposizione intertemporale denunciata. Ed appare ovvio che tale ragionevolezza "complessiva" dovrà, a sua volta, essere apprezzata nel quadro di un altrettanto ragionevole temperamento degli interessi – tutti di rango costituzionale, comunque ancorabili al parametro di cui all'art. 3 Cost. – che risultano nella specie coinvolti: ad evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi.

6. – Su basi come queste, la disciplina denunciata ha finito per generare una sorta di novazione, sotto più di un profilo, del rapporto intercorrente tra le parti: da un lato, il custode, o depositario, del veicolo è divenuto un acquirente

ex lege del medesimo, con nuovi e diversi obblighi; dall'altro, l'originaria liquidazione delle somme dovute al custode, secondo le tariffe previste dall'art. 12 del d.P.R. n. 571 del 1982 (con rinvio anche agli usi locali), è stata sostituita con il riconoscimento di «un importo complessivo forfettario», determinato, espressamente «in deroga», secondo i criteri indicati.

Il rapporto tra depositario e amministrazione è risultato, così, in itinere, stravolto in alcuni dei suoi elementi essenziali, al di fuori, peraltro, della previsione di qualsiasi meccanismo di concertazione o di accordo e, anzi, con l'imposizione di oneri non previsti né prevedibili, né all'origine né in costanza del rapporto medesimo; al punto da potersi escludere che, al di là delle reali intenzioni del legislatore, sia stato operato un effettivo e adeguato bilanciamento tra le esigenze contrapposte.

Né può trascurarsi di sottolineare la portata discriminatoria della norma denunciata anche nel quadro dei rapporti non definiti, posto che restano assoggettate al previgente sistema (anche tariffario) situazioni di custodia di veicoli immatricolati in tempi più recenti o custoditi da meno tempo, mentre vengono, invece, sottoposti al nuovo regime rapporti di custodia già esauriti ma non ancora liquidati.

7. – Ebbene, la disposizione retroattiva, specie quando determini effetti pregiudizievoli rispetto a diritti soggettivi “perfetti” che trovino la loro base in rapporti di durata di natura contrattuale o convenzionale – pubbliche o private che siano le parti contraenti – deve dunque essere assistita da una “causa” normativa adeguata: intendendosi per tale una funzione della norma che renda “accettabilmente” penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso “contropartite” intrinseche allo stesso disegno normativo e che valgano a bilanciare le posizioni delle parti.

Il che non pare affatto essersi realizzato nel caso di specie, dal momento che gli interessi dei custodi – assoggettati, *ratione temporis*, al nuovo e, per i profili denunciati, pregiudizievole, regime di rapporti e di determinazione dei relativi compensi – risultano esser stati compromessi in favore della controparte pubblica, senza alcun meccanismo di riequilibrio ed in ragione, esclusivamente, di un risparmio per l'erario, che non può certo assumere connotati irragionevolmente, *lato sensu*, “espropriativi”.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2013.

* * *

Sentenza n. 103/2013 (Pres. Gallo; Red. Mattarella)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito, la questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che il divieto di retroattività della legge, previsto dall'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 78 e n. 15 del 2012, n. 236 del 2011, e n. 393 del 2006), e che «il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (*ex plurimis*: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» (sentenza n. 311 del 2009), o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale. Accanto a tale caratteristica, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010, citata, punto 5.1, del *Considerato in diritto*).

La norma impugnata nel presente giudizio travalica i limiti individuati dalla giurisprudenza della Corte ora richiamata.

Innanzitutto, seppure formulata quale norma di interpretazione autentica,

essa non interviene ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in questa contenuto, «riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario», al fine di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo» in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto» o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» a tutela della certezza del diritto e degli altri principi costituzionali richiamati.

La ricostruzione del quadro normativo nel quale si inserisce la disposizione censurata conferma questa conclusione. La norma "interpretata" [art. 3, comma 1, lettera e), della legge n. 447 del 1995] disciplina infatti la modalità di esercizio della competenza statale nella individuazione dei requisiti acustici degli edifici, regolando il procedimento per l'adozione del relativo d.P.C.M., ma non considera in alcun modo i riflessi di tali disposizioni nei rapporti tra privati. La successiva disposizione innovativa contenuta nell'art. 11, comma 5, della legge n. 88 del 2009, ha stabilito che «In attesa del riordino della materia, la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti di cui all'art. 3, comma 1, lettera e), della legge 26 ottobre 1995, n. 447, non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge». Infine, la norma impugnata, sostituendo quest'ultima disposizione, è formulata quale norma interpretativa, ad effetto retroattivo, dell'art. 3, comma 1, lettera e), della legge n. 447 del 1995, che, come si è visto, attiene all'attribuzione della competenza statale nella materia, ma non riguarda i rapporti tra privati.

In particolare, questa Corte ha affermato che «per quanto attiene alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, la palese erroneità di tale auto-qualificazione, ove queste non si limitino ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto e riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario, potrà costituire un indice di manifesta irragionevolezza» (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2011, n. 234 del 2007, n. 274 del 2006).

In secondo luogo, la retroattività della disposizione impugnata non trova giustificazione nella tutela di «principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale", ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)».

Una tale finalità della disposizione censurata non emerge né dai lavori parlamentari, né dal suo intrinseco contenuto normativo. Tale contenuto viene ad incidere su rapporti ancora in corso, vanificando il legittimo affidamento di coloro che hanno acquistato beni immobili nel periodo nel quale vigeva ancora la norma "sostituita", di cui all'art. 11, comma 5, della legge n. 88 del 2009, che, a tutela di tale affidamento e della certezza del diritto, specificava che la sospensione dell'applicazione nei rapporti tra privati delle norme sull'inquina-

mento acustico degli edifici valesse per il futuro, in riferimento agli «alloggi sorti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge».

Al contrario, la norma impugnata, oltre a ledere il legittimo affidamento sorto nei soggetti suddetti, contrasta con il principio di ragionevolezza, in quanto produce disparità di trattamento tra gli acquirenti di immobili in assenza di alcuna giustificazione, e favorisce una parte a scapito dell'altra, incidendo retroattivamente sull'obbligo dei privati, in particolare dei costruttori-venditori, di rispettare i requisiti acustici degli edifici stabiliti dal d.P.C.M. 2 dicembre 1997, di attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera e), della legge n. 447 del 1995.

Di conseguenza la questione sollevata è fondata, e la norma censurata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, a causa della violazione dell'art. 3 Cost., restando assorbite le censure prospettate in riferimento agli altri parametri costituzionali invocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c), della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2009), sostitutivo dell'art. 11, comma 5, della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2008).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2013.

* * *

Sentenza n. 170/2013 (Pres. Gallo; Red. Cartabia)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito, la questione è fondata.

4.1. – La disciplina censurata, come già emerge dall'esposizione di cui ai punti precedenti, consente di applicare il nuovo regime dei privilegi erariali anche nelle procedure fallimentari in cui lo stato passivo esecutivo sia già divenuto definitivo, superando il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare". Di conseguenza essa non solo ha una portata retroattiva, ma altera altresì i rapporti tra i creditori, già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall'intervenuta preclusione processuale, favorendo le pretese economiche dello Stato a detrimento delle concorrenti aspettative delle parti private.

Tali essendo gli effetti della disciplina impugnata, occorre esaminare la questione di legittimità portata all'esame di questa Corte alla luce della giuri-

sprudenza costituzionale e sovranazionale sviluppatasi in materia di leggi retroattive, rispettivamente in riferimento all'art. 3 Cost. e all'art. 6 della CEDU, come richiamato dall'art. 117, primo comma, Cost., che costituiscono i parametri del presente giudizio.

4.2. – I profili di illegittimità costituzionale prospettati dal giudice rimettente debbono essere esaminati congiuntamente, in modo che l'art. 6 CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali e, nella specie, all'art. 3 Cost., secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU, sin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Infatti, questa Corte ha affermato che «la norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza», affinché si realizzi la necessaria «integrazione delle tutele» (sentenza n. 264 del 2012), che spetta a questa Corte assicurare nello svolgimento del proprio infungibile ruolo. Pertanto, anche quando vengono in rilievo ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., norme della CEDU, la valutazione di legittimità costituzionale «deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate», in quanto «un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative [...] rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela» (sentenza n. 1 del 2013). Altrimenti detto, questa Corte opera una valutazione «sistemica e non frazionata» dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, effettuando il necessario bilanciamento in modo da assicurare la «massima espansione delle garanzie» di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012).

4.3. – Con riferimento al caso in esame, i principi di cui sopra portano a rilevare, anzitutto, che «il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.», riservata alla materia penale, con la conseguenza che «il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012).

Tuttavia, occorre che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis* sentenze nn. 93 e 41 del 2011) e, pertanto, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali e di altri valori di civiltà giuridica, tra i quali sono ricompresi «il rispetto del

principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (*ex multis* sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

In particolare, in situazioni paragonabili al caso in esame, la Corte ha già avuto modo di precisare che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad evenienze eccezionali (*ex plurimis*, sentenze n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000).

4.4. – Del tutto affini sono i principi in tema di leggi retroattive sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in riferimento all'art. 6 della CEDU, i quali trovano applicazione anche nell'ambito delle procedure concorsuali, come è attestato da specifiche pronunce della Corte europea riguardanti l'Italia (pronunce 11 dicembre 2003, Bassani contro Italia; 15 novembre 1996, Ceteroni contro Italia).

La Corte di Strasburgo, infatti, ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (pronunce 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia). La Corte di Strasburgo ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (pronuncia 14 febbraio 2012, Arras contro Italia) e che il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo (pronunce 25 novembre 2010, Lilly France contro Francia; 21 giugno 2007, Scanner de l'Ouest Lyonnais contro Francia; 16 gennaio 2007, Chiesi S.A. contro Francia; 9 gennaio 2007, Arnolin contro Francia; 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia).

Viceversa, lo stato del giudizio e il grado di consolidamento dell'accertamento, l'imprevedibilità dell'intervento legislativo e la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia, sono tutti elementi considerati dalla Corte europea per verificare se una legge retroattiva determini una violazione dell'art. 6 della CEDU: sentenze 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas contro Francia; 26 ottobre 1997, Papageorgiou contro Grecia; 23 ottobre 1997,

National & Provincial Building Society contro Regno Unito. Le sentenze da ultimo citate, pur non essendo direttamente rivolte all'Italia, contengono affermazioni generali, che la stessa Corte europea ritiene applicabili oltre il caso specifico e che questa Corte considera vincolanti anche per l'ordinamento italiano.

4.5. – Nella specie, oggetto di giudizio è, come si è detto, una normativa che, ampliando il novero dei crediti erariali assistiti dal privilegio nell'ambito delle procedure fallimentari, regola rapporti di natura privata tra creditori concorrenti di uno stesso debitore, con effetti retroattivi, fino ad influire sullo stato passivo esecutivo già divenuto definitivo, superando così anche il limite del giudicato “endo-fallimentare”.

Tali essendo i contenuti della normativa impugnata, i principi giurisprudenziali sopra esposti, sviluppati tanto da questa Corte, quanto dalla Corte europea, impongono una declaratoria di illegittimità costituzionale, dovendosi attribuire un adeguato rilievo alle seguenti circostanze: il consolidamento, conseguito con il cosiddetto giudicato “endo-fallimentare”, delle aspettative dei creditori incise dalla disposizione retroattiva; l'imprevedibilità dell'innovazione legislativa; l'alterazione a favore dello Stato – parte della procedura concorsuale – del rapporto tra creditori concorrenti, determinata dalle norme in discussione; l'assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge.

In ordine a quest'ultimo aspetto, è opportuno sottolineare che, a differenza di altre discipline retroattive recentemente scrutinate dalla Corte costituzionale (sentenza n. 264 del 2012), le disposizioni censurate non sono volte a perseguire interessi di rango costituzionale, che possano giustificarne la retroattività. L'unico interesse è rappresentato da quello economico dello Stato, parte del procedimento concorsuale. Tuttavia, un simile interesse è inidoneo di per sé, nel caso di specie, a legittimare un intervento normativo come quello in esame, che determina una disparità di trattamento, a scapito dei creditori concorrenti con lo Stato, i quali vedono ingiustamente frustrate le aspettative di riparto del credito che essi avevano legittimamente maturato.

4.6. – Pertanto, la disciplina impugnata palesa la sua illegittimità sia per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sia per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in considerazione del pregiudizio che essa arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la

stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nei sensi di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

* * *

Sentenza n. 275/2013 (Pres. Silvestri; Red. Coraggio)

Considerato in diritto

[*omissis*]

6. – Nel merito, la questione è parzialmente fondata.

6.1. – L'esame delle censure sollevate presuppone, in primo luogo, la verifica dell'ascrivibilità o meno della disposizione in esame alla categoria delle leggi-provvedimento.

Nella giurisprudenza di questa Corte sono state così definite quelle che «contengono disposizioni dirette a destinatari determinati» (sentenze n. 154 del 2013, n. 137 del 2009 e n. 2 del 1997), ovvero «incidono su un numero determinato e limitato di destinatari» (sentenza n. 94 del 2009), che hanno «contenuto particolare e concreto» (sentenze n. 20 del 2012, n. 270 del 2010, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007 e n. 2 del 1997), «anche in quanto ispirate da particolari esigenze» (sentenze n. 270 del 2010 e n. 429 del 2009), e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa «della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008).

Questa Corte è poi costante nell'affermare la compatibilità della legge-provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, poiché nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989).

6.2. – Ebbene, nel senso dell'ascrivibilità della disposizione oggetto di scrutinio alla categoria delle leggi-provvedimento depone, in primo luogo, la sua *ratio*, che, come si è visto, è quella di superare in via legislativa l'inerzia dell'amministrazione nella individuazione delle modalità di salvaguardia.

Il legislatore, infatti, a fronte di tale inadempimento, conclamato in sede giudiziaria con diverse sentenze di primo grado passate in giudicato ed ammesso dalla stessa AAMS nel corpo dei provvedimenti impugnati, ha deciso di attrarre alla sfera legislativa la definizione dei rapporti controversi, e – ciò che va sottolineato fin d'ora – solo di questi.

Esso ha così provveduto direttamente alla determinazione del contenuto delle misure di riequilibrio, sia quanto alla loro tipologia, individuata nel profilo strettamente economico, sia quanto alla definizione quantitativa dell'assetto patrimoniale dei rapporti concessori, definizione «normalmente affidata all'au-

torità amministrativa» (sentenze n. 94 del 2009, riguardante un caso analogo di determinazione concreta della misura di un corrispettivo ordinariamente rimeso alla sede amministrativa, e n. 241 del 2008).

Il contenuto oggettivo della disposizione risponde, dunque, ai requisiti richiesti da questa Corte per la qualificazione dell'atto normativo come legge-provvedimento.

Dal punto di visto soggettivo, infine, la platea dei destinatari è determinata e limitata, considerato che – come anticipato – la disposizione si rivolge esclusivamente a quei concessionari “storici” che, al momento della sua entrata in vigore, avessero rapporti controversi con l'amministrazione.

7. – Ascritta la disposizione censurata alla categoria delle leggi-provvedimento, occorre valutare se essa rispetti i limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale e, in primo luogo, quello della ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 85 del 2013, n. 143 del 1989, n. 346 del 1991 e n. 429 del 1995).

Si deve premettere, al riguardo, che queste leggi devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio (sentenze n. 85 del 2013; in senso conforme sentenze n. 20 del 2012 e n. 2 del 1997), con l'ulteriore precisazione che «tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia [...] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)» (sentenza n. 137 del 2009; in senso conforme sentenze n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007).

7.1. – Per applicare questi criteri di scrutinio al caso di specie, occorre prendere le mosse dalle finalità enunciate dalla norma, al di là dell'eventuale intento, attribuito al legislatore storico, di interferenza con la funzione giurisdizionale.

Al riguardo, la disposizione è esplicita: essa, «al dichiarato fine di perseguire maggiore efficienza ed economicità dell'azione» (amministrativa), si propone di ricondurre ad equità i rapporti economici con i concessionari. Inoltre, di «una risoluzione equitativa» della controversia parlano anche i lavori preparatori e, in particolare, la «nota di lettura» del 20 marzo 2012 citata dalle parti private.

Si tratta di una finalità di per sé non incongrua, ed anzi condivisibile, dal punto di vista sia dell'interesse pubblico alla riscossione delle entrate in questione, sia di quello privato dei concessionari, indubbiamente danneggiati dal prolungato stato di paralisi dell'azione amministrativa.

Ebbene, l'intervento sostitutivo della norma che in precedenza definiva la materia appare del tutto coerente con tali finalità. Esso non solo non può considerarsi irragionevole, ma, al contrario, è stato reso necessitato dall'inadempimento dell'amministrazione e dal suo espresso riconoscimento dell'impossibilità di individuare misure di salvaguardia diverse dal riequilibrio “interno” del rapporto concessorio, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 16 febbraio 2012, resa in cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa-Cifone; nello stesso senso, sentenza 11 marzo 2010, C-384/08, Attanasio

Group), che ha escluso interventi sul mercato delle scommesse in una logica anticoncorrenziale.

Per concludere sul punto, si deve osservare che non è rilevante in questa sede la circostanza che la nuova disciplina, a differenza di quella abrogata, preveda la riduzione dei minimi garantiti solo in relazione ai rapporti «controversi» e quindi senza efficacia *pro futuro*: tale eventualità, lamentata dalle società concessionarie, non emerge, né potrebbe emergere, dagli atti di rimessione, data la sua irrilevanza rispetto ai relativi giudizi.

In questi termini generali, pertanto, la censura non è fondata.

7.2. – Così ricostruita la natura e la *ratio* dell'intervento legislativo, emerge anche l'infondatezza, in questa parte, della censura di violazione degli artt. 24, primo comma, 103, primo comma, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., in relazione al principio del giusto processo previsto dall'art. 6 della CEDU, atteso che, di per sé, il nuovo meccanismo di riequilibrio, analogamente a quello abrogato, non sottrae, né condiziona il potere decisorio del giudice (sentenze n. 160 del 2013, n. 137 e n. 94 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 397 del 1994).

7.3. – È al contrario fondata la questione di costituzionalità, laddove si censura lo sbarramento del cinque per cento alla riduzione delle somme dovute dai concessionari, sbarramento su cui in realtà si incentrano le osservazioni del rimettente.

Lo stesso quadro, sia finalistico che strumentale, fin qui delineato, evidenzia la irragionevolezza di questa parte della disposizione.

Esiste, infatti, una evidente rottura della consequenzialità logica fra la pretesa di pervenire ad un equilibrato riassetto delle prestazioni economiche dei concessionari e la fissazione del tetto in modo apodittico, prescindendo cioè da quell'attenta e ponderata valutazione delle mutate circostanze di fatto (i pacifici minori introiti conseguenti all'evoluzione in senso concorrenziale del mercato delle scommesse ippiche), che costituiva la premessa indispensabile della determinazione delle modalità di salvaguardia e che rimane non meno indispensabile per l'applicazione del nuovo meccanismo di riequilibrio.

Questa carenza è del resto riconosciuta nella citata «nota di lettura» del 20 marzo 2012, ove si legge: «Per quanto riguarda la definizione delle controversie di cui al comma 5, lettera *b*), si evidenzia che esse non siano esenti da possibili riflessi di natura finanziaria, rispetto ai quali sarebbe utile disporre di una stima».

Al riguardo questa Corte, ha precisato che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento va valutata in relazione al loro specifico contenuto e che devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenze n. 85 del 2013, n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995), criteri e modalità che è sufficiente siano comunque desumibili dalla norma stessa in base agli ordinari strumenti ermeneutici (sentenze n. 85 del 2013 e n. 270 del 2010).

Ebbene, dalla norma impugnata (e anche dagli atti parlamentari) non

emergono le ragioni che inducono a ritenere il tetto congruente con l'obiettivo prefissato dallo stesso legislatore, e cioè – si ripete – la riconduzione ad equità dei rapporti concessori nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità.

8. – Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, lettera *b*), del decreto-legge n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «non superiore al 5 per cento».

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, lettera *b*), del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, limitatamente alle parole «non superiore al 5 per cento».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2013.

* * *

Sentenza n. 255/2014 (Pres. Napolitano; Red. Mattarella)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4.2. – Nel merito, la questione è fondata.

Secondo l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e il costante orientamento di questa Corte, le disposizioni della legge appena citata sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili «solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione» (sentenza n. 103 del 2003). Da ciò segue che l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 presuppone la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia. Sicché questa Corte, alla stregua della «clausola di maggior favore», allorquando si controverta di istituti chiamati a svolgere la medesima funzione, è tenuta ad effettuare il raffronto tra le norme costituzionali e quelle statutarie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 274 e n. 103 del 2003).

Nel caso in esame, i due sistemi di controllo delle leggi regionali, l'uno

previsto dalla disciplina costituzionale, l'altro da quella statutaria speciale, sono chiamati a svolgere la medesima funzione e sono pertanto comparabili alla stregua del più volte menzionato criterio di preferenza, introdotto dal parametro costituzionale evocato nel presente giudizio. Pertanto la disciplina del controllo e dell'impugnazione delle leggi regionali costituisce misura idonea per la valutazione comparativa ai fini dell'individuazione del sistema che garantisce il maggior grado di autonomia.

Al riguardo, occorre osservare che, già sotto la vigenza dell'originario titolo V della parte seconda della Costituzione, questa Corte ha comparato, in più pronunce, il meccanismo statutario relativo al controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane con quello riservato dal previgente art. 127 Cost. alle Regioni di diritto comune.

Sul punto, nella sentenza n. 38 del 1957, dopo aver affermato che le competenze dell'Alta Corte per la Regione siciliana sono state assorbite dalla giurisdizione costituzionale, questa Corte ha osservato che «le particolari forme e condizioni di autonomia di cui è parola nell'art. 116 della Costituzione [...] giustificano le particolarità dell'impugnazione delle leggi regionali siciliane [...] e dei termini relativi», cosicché «l'esistenza di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità – il Commissario dello Stato –, e i termini più brevi che l'art. 28 stabilisce, perché l'impugnativa sia valida, bene si inseriscono nella particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione siciliana» (sentenza n. 38 del 1957). Da ciò segue che la Corte ha riconosciuto, allora, la conformità a Costituzione della disciplina speciale, con ciò comparando i due sistemi di controllo rispettivamente riservati alle leggi delle Regioni di diritto comune, da un lato, e alle leggi della Regione siciliana, dall'altro.

Analogo criterio di preferenza è stato applicato nella già richiamata sentenza n. 545 del 1989, con la quale questa Corte ha ritenuto non più operante la competenza del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali. Con ciò raffrontando i due regimi di controllo sulle leggi, poiché questa Corte ha affermato che il sistema di garanzie fissato dallo statuto siciliano «non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a valori unitari».

Stando ai precedenti richiamati, tanto più alla stregua dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che espressamente prevede l'introduzione della «clausola di maggior favore» ai fini della più compiuta garanzia dell'autonomia speciale, la Corte è tenuta ad effettuare, nei termini sopra precisati, la già richiamata comparazione tra i due regimi di controllo delle leggi regionali.

Né l'argomento dell'«eccentricità» della peculiare disciplina statutaria siciliana può far premio sull'orientamento costante della giurisprudenza di questa Corte che, ricorrendo al richiamato criterio della prevalenza, ha determinato

l'estensione dell'art. 127 Cost. alle altre Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome, stante la comparabilità dei differenti regimi di controllo di costituzionalità delle loro leggi rispetto alla sopravvenuta disciplina costituzionale. Giova, in particolare, il richiamo alle decisioni relative alla Provincia autonoma di Bolzano, nelle quali non ha rappresentato ostacolo all'estensione della disciplina relativa ai giudizi in via principale, prevista per le Regioni di diritto comune, la circostanza che l'art. 55 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) preveda un peculiare sistema di controllo delle leggi regionali e provinciali (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002).

Nelle pronunce da ultimo richiamate, la disciplina statutaria speciale, previgente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, non ha impedito a questa Corte di effettuare la comparazione tra i due sistemi di controllo sulle leggi regionali.

Orbene, anche in base alla costante interpretazione che ha inteso come meramente ordinatorio il termine di venti giorni, previsto dall'art. 29 dello statuto di autonomia per la definizione del giudizio (sentenze n. 9 del 1958 e n. 112 e 38 del 1957), il sistema di controllo vigente per le leggi della Regione siciliana si configura come preventivo. Che esso sia strutturalmente tale è stato, del resto, riconosciuto dalla sentenza n. 13 del 1983, avendo questa Corte allora sostanzialmente affermato che l'efficacia delle sue pronunce, in esito allo speciale sistema di controllo previsto dalle norme statutarie siciliane, non può subire disallineamenti di carattere temporale.

Da quanto detto segue che il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della Regione siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost. Al riguardo, questa Corte ha infatti affermato che «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia» (*ex plurimis*, ordinanza n. 377 del 2002).

Sulla base della richiamata giurisprudenza di questa Corte, per effetto del più volte menzionato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, deve pertanto estendersi anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali, previsto dal riformato art. 127 Cost., atteso che detto regime, alla stregua della summenzionata «clausola di maggior favore», configura una «forma di autonomia più ampia» rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore per le leggi siciliane (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002).

Siffatta estensione è, al momento, impedita proprio dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita; deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003, limitatamente alle parole

«Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,».

5. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale del frammento normativo che manteneva fermo il particolare sistema di controllo delle leggi siciliane rende non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane, alla stessa stregua di quanto affermato da questa Corte con riguardo a quelle dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sentenza n. 38 del 1957), nonché con riferimento al potere del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali (sentenza n. 545 del 1989).

Sicché gli artt. 27 (per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello statuto di autonomia non trovano più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte per le altre Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

* * *

Sentenza n. 55/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Amato)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali impugnate, promosse in riferimento all'art. 123 Cost. ed in relazione all'art. 86, terzo comma, lettera *a*) dello statuto regionale, sono fondate, salvo che per l'art. 12 della legge regionale n. 23 del 2014 e per gli artt. 9 e 11 della legge regionale n. 32 del 2014.

4.1. – Questa Corte ha già chiarito che «L'istituto della prorogatio [...] non

incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003); e, più di recente, ha affermato che «È pacifico, pertanto, che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio» (sentenza n. 181 del 2014).

Ebbene, il mandato del Consiglio regionale dell'Abruzzo è scaduto il 14 dicembre 2013, al termine del quinquennio di durata in carica dell'organo, decorrente dalle precedenti elezioni regionali, che si erano svolte il 14 e 15 dicembre 2008. Successivamente, con decreto del 14 gennaio 2014, n. 6, il Presidente della Giunta regionale ha indetto le nuove elezioni regionali per il giorno 25 maggio 2014.

La legge regionale n. 23 del 2014 è stata approvata dal Consiglio regionale nella seduta n. 183 del 15 aprile 2014 e la legge regionale n. 32 del 2014 nella seduta n. 184 del 29 aprile 2014. Le due leggi impugnate, pertanto, sono state approvate successivamente allo scioglimento del Consiglio e, dunque, in regime di prorogatio.

4.2. – In questa fase, i Consigli regionali «dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza» (sentenza n. 468 del 1991); pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, devono limitarsi al «solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili». Essi, inoltre, devono «comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori» (sentenza n. 68 del 2010).

Lo statuto regionale, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge statutaria 9 febbraio 2012, n. 1 (Modifiche allo Statuto della Regione Abruzzo), reca ora un'esplicita limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio regionale nel periodo successivo alla scadenza del mandato, circoscrivendoli ai soli «interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità» (art. 86, comma 3, lettera a).

Con riguardo a quest'ultima tipologia di interventi, poi, il Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale richiede ulteriormente che l'urgenza e la necessità siano «espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate» (art. 141, comma 2, della delibera del Consiglio regionale 12 ottobre 2010, n. 56/2).

4.3. – Alla luce di tali previsioni ed in considerazione del contenuto delle leggi oggetto del presente giudizio, solo l'art. 12 della legge regionale n. 23 del 2014 e gli artt. 9 e 11 della legge regionale n. 32 del 2014 sono stati legittimamente approvati dal Consiglio regionale in prorogatio.

Nell'art. 12 della legge regionale n. 23 del 2014, infatti, l'urgenza dell'in-

tervento è espressamente dichiarata e discende dall'esigenza di adeguare – nell'imminenza delle elezioni regionali e del contestuale svolgimento di un *referendum* consultivo – la disciplina sulla composizione degli uffici di sezione, nei casi di accorpamento fra consultazioni elettorali e referendarie. La questione relativa a tale disposizione è, pertanto, non fondata.

È parimenti non fondata la questione relativa all'art. 11 della legge regionale n. 32 del 2014, in relazione al quale l'urgenza di incrementare la spesa per il «Sostegno alimentare alle persone in stato di povertà», è giustificata dal fatto che il relativo capitolo di bilancio era stato progressivamente svuotato, fino ad arrivare a 0 euro, come risulta dalla risoluzione approvata dal Consiglio regionale l'8 aprile 2014.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

1) *dichiara* la illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui alla legge della Regione Abruzzo n. 23 del 2014, ad eccezione dell'art. 12; nonché l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui alla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014), ad eccezione dell'art. 11;

2) [*omissis*];

3) [*omissis*];

4) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2015.

* * *

Sentenza n. 81/2015 (Pres. Criscuolo; Red. de Pretis)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2014, per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto regionale, in riferimento all'art. 123 Cost., è fondata.

4.1. – Secondo la giurisprudenza costituzionale, l'istituto della prorogatio riguarda, in termini generali, fattispecie in cui «coloro che sono nominati a

tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992; nello stesso senso, sentenza n. 64 del 2015).

Questa Corte ha poi chiarito, con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai Consigli regionali, che «[l']istituto della prorogatio, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2015 e n. 181 del 2014) e ha altresì affermato che «È pacifico [...] che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio» (sentenze n. 55 del 2015, n. 181 del 2014).

Il mandato del Consiglio regionale dell'Abruzzo è scaduto il 14 dicembre 2013, al termine del quinquennio di durata in carica dell'organo, decorrente dalle precedenti elezioni regionali, che si erano svolte il 14 e 15 dicembre 2008.

Successivamente, con decreto del 14 gennaio 2014, n. 6, il Presidente della Giunta regionale ha indetto le nuove elezioni regionali per il giorno 25 maggio 2014, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, che impone di tenere le elezioni regionali nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo, qualora nello stesso anno si svolgano entrambe le consultazioni elettorali.

La legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2014 – pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione 9 maggio 2014, n. 53 ed entrata in vigore il successivo 10 maggio – è stata approvata nella seduta del Consiglio regionale del 15 aprile 2014, dunque nel periodo compreso fra la scadenza del mandato del Consiglio e la proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, avvenuta l'11 giugno 2014, quando l'organo era in regime di prorogatio.

4.2. – Questa Corte, esaminando analoghe questioni, relative a leggi della Regione Abruzzo approvate dal Consiglio regionale nel medesimo periodo, ha ribadito il proprio costante orientamento, secondo il quale «In questa fase, i Consigli regionali “dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza” (sentenza n. 468 del 1991); pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, devono limitarsi al “solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili”. Essi, inoltre, devono “comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori” (sentenza n. 68 del 2010)» (sentenza n. 55 del 2015).

Ha inoltre sottolineato (sulla scorta della ricordata sentenza n. 68 del 2010)

come «il quadro normativo e applicativo sia notevolmente mutato a seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni). Questa ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.); e ha demandato, nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, “che stabilisce anche la durata degli organi elettivi” (art. 122, primo comma, Cost.). Cosicché – anche sulla base di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) – questa Corte ha affermato che “una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale”; e che, nel disciplinare questo profilo, gli statuti “dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003; anche sentenza n. 304 del 2002)» (sentenza n. 64 del 2015).

Nella sentenza n. 44 del 2015, la Corte ha poi affermato che «[...] gli stessi statuti regionali, nel disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla *ratio* dell'istituto», rilevando che «[...] lo statuto della Regione Abruzzo, disponendo che “le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità”, non travalica il principio costituzionale sotteso all'istituto della prorogatio poiché legittima l'assemblea scaduta alla sola adozione degli “atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili” (sentenza n. 68 del 2010)».

Più precisamente, l'art. 86 dello statuto della Regione Abruzzo prevede, al terzo comma, che nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura – e al di fuori delle ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale per gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale o di annullamento delle elezioni – «le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unio-

ne Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità» (lettera *a*), e, al quarto comma, che, in questi casi, «le nuove elezioni sono indette entro tre mesi secondo le modalità definite dalla legge elettorale».

L'art. 141 del citato Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale dell'Abruzzo, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 12 ottobre 2010, n. 56/2, prevede a sua volta che «in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale e di scadenza della Legislatura i poteri del Consiglio regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere dell'urgenza e necessità» (comma 1), e che «L'urgenza e la necessità sono espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate con riferimento alle situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi affidati alle cure della Regione» (comma 2).

Occorre pertanto verificare se il Consiglio regionale sia intervenuto con un atto che costituisce adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o che è caratterizzato da urgenza e necessità, come previsto dalla citata disposizione statutaria.

Nel caso in esame, la natura di atto dovuto nei sensi delineati non emerge, né dal contenuto della legge, né da altri elementi, sicché resta da esaminare se sussiste il requisito dell'urgenza e della necessità.

Non è inutile ricordare che questa Corte, nello scrutinare la legittimità costituzionale di altre leggi regionali abruzzesi approvate dal Consiglio regionale nel corso del precedente periodo di prorogatio e nella vigenza del testo originario dell'art. 86 dello statuto regionale (che non esprimeva alcun limite all'esercizio dei poteri dell'organo in tale fase), ha affermato che i limiti connaturali all'istituto della prorogatio «[...], ove appunto non espressi dalla disciplina statutaria, potrebbero successivamente essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate» (sentenza n. 68 del 2010).

Ora che i limiti sono espressi dalla disciplina statutaria, può sorgere il dubbio se sia possibile continuare a desumere il loro rispetto dal contenuto della legge o dai lavori preparatori, in assenza di un'espressa dichiarazione e di una adeguata motivazione sull'urgenza e necessità dell'intervento, che la legge impugnata non contempla, a dispetto della richiamata norma del Regolamento interno dei lavori del Consiglio regionale.

Tuttavia, la mancanza di espresse dichiarazioni e motivazioni non osta all'accertamento nel merito di tale requisito, giacché l'urgenza e necessità della

legge deve in ogni caso emergere oggettivamente dal contenuto delle disposizioni impugnate, anche a prescindere dall'esistenza di simili elementi formali, i quali, in caso contrario, rischierebbero di trasformarsi in vere e proprie formule sacramentali.

In questo quadro, i lavori preparatori possono tuttora fungere da valido ausilio per lo scrutinio che la Corte è chiamata a eseguire.

4.3. – La legge impugnata si articola in una pluralità di disposizioni.

L'art. 1 inserisce nella legge regionale n. 44 del 1999 un nuovo articolo 24-*bis*, sotto la rubrica «ATER in condizioni di deficit strutturale», che è suddiviso in cinque commi. La disposizione si prefigge lo scopo di favorire il risanamento finanziario delle «Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale abruzzesi» (come si è visto, «ATER») che si trovano in una condizione di «deficit strutturale», dichiarata dalla Giunta regionale, su istanza delle aziende interessate, sulla base di una procedura che tiene conto di alcuni parametri economici (rapporto tra il volume complessivo delle spese di personale sostenute a vario titolo e il volume complessivo dei ricavi delle vendite e delle prestazioni come desumibili dall'ultimo bilancio approvato, superiore al 70 per cento; rapporto tra le anticipazioni di tesoreria non rimborsate al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello di presentazione della istanza e i ricavi delle vendite e delle prestazioni, superiore al 100 per cento; sussistenza di altri debiti per un ammontare superiore al 50 per cento dei ricavi e delle vendite e delle prestazioni, come desumibili dall'ultimo bilancio approvato), i quali, se contemporaneamente integrati, costituiscono un chiaro sintomo di gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio (art. 24-*bis*, comma 2). Nel caso di accertamento della condizione di «deficit strutturale», gli organi amministrativi della ATER decadono, è nominato un Commissario e viene risolto anticipatamente il contratto di lavoro del suo direttore, senza alcun indennizzo o compenso (art. 24-*bis*, commi 3 e 4). Entro sessanta giorni dalla nomina, il Commissario redige un piano di riequilibrio finanziario ed economico riferito ad almeno un triennio, che prevede una rigorosa rivisitazione delle spese, o, se non sussistono le condizioni per il riequilibrio, propone alla Giunta la liquidazione dell'azienda (art. 24-*bis*, comma 5).

Per raggiungere lo scopo perseguito, la legge consente alle ATER in condizioni di dichiarato «deficit strutturale» di destinare al risanamento dei loro bilanci i proventi della vendita degli immobili di edilizia agevolata e convenzionata, degli immobili di natura commerciale, degli edifici di fatto non utilizzati come alloggi in quanto inagibili o inabitabili, nonché dei terreni non destinati alla realizzazione di edilizia sovvenzionata, con la precisazione che la parte residua di tali proventi deve essere destinata «alla realizzazione di programmi di riqualificazione e incremento del patrimonio abitativo pubblico», e che «L'utilizzo dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, locati a canone sociale, resta in ogni caso vincolato alla

destinazione prevista dall'art. 4 della legge regionale 19 dicembre 2001, n. 76» (art. 24-*bis*, comma 1).

L'art. 2 della legge impugnata stabilisce un limite massimo al trattamento retributivo dei dirigenti e dei direttori delle ATER, fissandolo in un ammontare pari al trattamento economico annuale complessivo massimo spettante, rispettivamente, ai dirigenti e ai direttori della Regione Abruzzo (comma 1), e prevede che l'importo eventualmente superiore non concorra a formare l'imponibile fiscale e previdenziale e sia acquisito dalle ATER per il miglioramento dei saldi di bilancio ovvero per il finanziamento dei programmi di manutenzione degli alloggi assegnati per finalità sociali (comma 2).

Infine, l'art. 3 introduce modifiche all'art. 36, commi 1 e 4, lettera *a*), della legge regionale n. 96 del 1996 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale e pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), spostando dal 30 giugno 2013 al 15 aprile 2014 la data entro la quale è consentita, a coloro che occupano senza titolo un alloggio di edilizia residenziale pubblica per almeno un mese anteriore a tale data, l'assegnazione dell'alloggio medesimo, nel rispetto di quanto previsto dal precedente art. 13, comma 3, della legge regionale appena citata.

4.4. – Dall'esame dei lavori preparatori al disegno di legge emerge che le ATER abruzzesi versano da molto tempo in una situazione di grave difficoltà economica e finanziaria, a motivo della strutturale insufficienza dei proventi delle vendite e dei canoni di locazione degli alloggi a coprire i costi generali di gestione, oltre che per effetto della annosa crisi economica generale del Paese.

Il requisito della necessità e dell'urgenza, che legittima il Consiglio regionale a esercitare i propri poteri in regime di prorogatio, evoca l'esigenza che l'intervento normativo sia adottato nell'immediatezza della grave situazione alla quale esso intende porre rimedio, perché diversamente verrebbero travalicati i limiti connaturati all'istituto della prorogatio, che implicano non soltanto la gravità della situazione che forma oggetto dell'intervento, ma anche la sua improcrastinabilità, come è espressamente previsto dal richiamato art. 141 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale.

Nella fattispecie l'indicato requisito non sussiste, in mancanza di elementi, tratti dal contenuto della legge o dai lavori preparatori, da cui desumere che la procedura di accertamento del "deficit strutturale" delle ATER, che costituisce il presupposto della dismissione del loro patrimonio di edilizia residenziale pubblica a fini di ripianamento delle perdite di bilancio, sia stata introdotta per la necessità di intervenire, con un provvedimento improcrastinabile, immediatamente dopo l'insorgenza di una grave situazione di difficoltà economica e finanziaria di tali enti.

Esaminata da questo angolo visuale, la legge impugnata detta una disciplina generale delle procedure di accertamento della condizione di stabile squilibrio economico-finanziario delle ATER regionali, che modifica l'assetto organizzativo e gestionale di tali enti, nonché la devoluzione del loro patrimonio

immobiliare al risanamento del deficit. Una disciplina, dunque, che giunge ad integrare le norme sull'organizzazione delle ATER, incidendo su situazioni già da tempo connotate da gravità, in presenza delle quali il Consiglio regionale, allorché era nella pienezza dei suoi poteri, non aveva ravvisato quell'urgenza e quella necessità di intervenire, che ravvisa invece dopo la scadenza della legislatura, quando si trova in regime di prorogatio. Né è dato di rinvenire elementi o fatti sopravvenuti che possano giustificare un'emergenza nuova.

Alle medesime conclusioni si deve giungere con riguardo a quanto previsto agli artt. 2 e 3 della legge impugnata, rispettivamente in tema di trattamento retributivo dei dirigenti e dei direttori delle ATER e di proroga del termine per regolarizzare l'occupazione senza titolo degli alloggi pubblici mediante l'assegnazione dell'alloggio occupato. Nemmeno per tali previsioni è possibile individuare quei requisiti dell'urgenza e della necessità, nei sensi sopra delineati, che soli ne avrebbero giustificato l'approvazione da parte del Consiglio regionale in regime di prorogatio.

Proprio per i suoi contenuti, invece, l'intervento legislativo nel suo complesso si presta a essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori, dalla quale il Consiglio regionale, secondo la ricordata giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2010), avrebbe dovuto comunque astenersi al fine di assicurare una competizione libera e trasparente.

Alla luce delle considerazioni esposte, l'intera legge della Regione Abruzzo n. 25 del 2014, risultando in contrasto con l'art. 123 Cost., in relazione all'evocata norma statutaria, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 (Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante "Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica" e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante "Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

* * *

Sentenza n. 118/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Cartabia)*Considerato in diritto**[omissis]*

7. – Ciò chiarito, deve dichiararsi fondata la questione avente ad oggetto la legge reg. Veneto n. 16 del 2014 per violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost.

7.1. – Questa legge prevede (art. 1) l'indizione, da parte del Presidente della Giunta regionale, di «un *referendum* consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? S[ì] o No?”». Spetta al Consiglio regionale determinare la data della consultazione, alla quale possono partecipare tutti i cittadini maggiorenni iscritti nelle liste elettorali dei Comuni regionali. «La proposta soggetta a *referendum* è approvata se alla consultazione partecipa la maggioranza degli aventi diritto e viene raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi» (art. 1, comma 2).

L'art. 2 riguarda le procedure per la votazione e la proclamazione del risultato, nonché la propaganda e, tra l'altro, estende le «facoltà riconosciute dalle disposizioni vigenti ai partiti o gruppi politici rappresentati in Consiglio regionale ed ai comitati promotori di *referendum*» anche alle associazioni interessate alla «espressione del Popolo Veneto in ordine alla propria autodeterminazione».

L'art. 3 prevede che il Presidente della Giunta e quello del Consiglio regionale, «con ogni risorsa a disposizione» degli organi presieduti, avviino relazioni istituzionali «che garantiscano l'indizione della consultazione referendaria innanzi richiamata ed il monitoraggio delle procedure di voto al fine di accertare l'effettiva volontà del Popolo Veneto e convalidare l'esito del risultato finale»; e demanda a entrambi i Presidenti il compito di «tutelare in ogni sede competente, nazionale ed internazionale, il diritto del Popolo Veneto all'autodeterminazione».

L'art. 4 quantifica gli oneri per la consultazione e ne prevede la copertura attraverso erogazioni liberali e donazioni da parte di «cittadini ed imprese».

7.2. – Il *referendum* consultivo previsto all'art. 1 non solo riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai *referendum* regionali secondo la giurisprudenza costituzionale sopra citata, ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.

L'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale,

oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002). A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l'unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*.

[omissis]

8.4. – Per quanto riguarda i quesiti di cui all'art. 2, comma 1, numeri 2), 3) e 4), della legge reg. Veneto n. 15 del 2014, le censure sono fondate per violazione degli artt. 26 e 27 dello statuto della Regione Veneto e, dunque, dell'art. 123 Cost.

I quesiti di cui ai numeri 3) e 2), rispettivamente, delineano un assetto finanziario in cui i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai «cittadini veneti», sarebbero trattenuti almeno per l'ottanta per cento dalla Regione e, nella parte incamerata dalla «amministrazione centrale», dovrebbero essere utilizzati almeno per l'ottanta per cento nel territorio regionale «in termini di beni e servizi». Il *referendum* e le conseguenti iniziative degli organi rappresentativi della Regione previste dalla legge impugnata riguardano pertanto la destinazione del gettito derivante dai tributi esistenti e ne prospettano la distrazione di una cospicua percentuale dalla finanza pubblica generale, per indirizzarla ad esclusivo vantaggio della Regione Veneto e dei suoi abitanti.

Così facendo i due quesiti interferiscono palesemente con la materia tributaria e perciò contrastano con gli artt. 26, comma 4, lettera a), e 27, comma 3, dello statuto, i quali non ammettono *referendum* consultivi che attengano a leggi tributarie.

Non meno incisiva è la violazione dei principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica, nonché del limite delle leggi di bilancio, come interpretato dalla costante giurisprudenza di questa Corte in tema di *referendum ex art. 75 Cost.*, valevole come canone interpretativo anche dell'analogica clausola statutaria (*ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2015, n. 12 del 2014, n. 12 del 1995 e n. 2 del 1994).

I quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popola-

zione regionale e il resto della Repubblica. Pertanto, i due quesiti investono in pieno non già le singole manovre di bilancio, o determinate misure in esse ricomprese, ma alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima. Così facendo, i quesiti si pongono in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale ed entrano nel cuore di una materia in cui lo stesso statuto regionale, in armonia con la Costituzione, non ammette *referendum*, nemmeno consultivi.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale prospettati nel ricorso in merito ai due quesiti.

8.5. – Il quesito di cui all'art. 2, comma 1, numero 4), della legge impugnata sottopone agli elettori la seguente domanda: «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?».

Così formulato, il quesito non è di univoca interpretazione. Esso apparentemente interroga gli elettori in vista dell'introduzione di principi che in realtà sono già incorporati nella Costituzione e nella legislazione vigente. Infatti, il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), prevede, all'art. 1, commi 2 e 3, con riguardo alle Regioni a statuto ordinario, che le compartecipazioni al gettito di tributi erariali, i tributi propri e i meccanismi perequativi costituiscono le fonti di finanziamento «del complesso delle spese delle stesse regioni» e che il relativo gettito «è senza vincolo di destinazione». Ciò in linea con l'art. 119 Cost., che vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, i quali possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, negli ambiti materiali di loro competenza (*ex plurimis*, sentenze n. 254 del 2013 e n. 168 del 2008).

Vero è che il principio dell'assenza di vincoli di destinazione può patire eccezioni come quella di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., che consente allo Stato di destinare alle autonomie territoriali risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. L'unico significato plausibile del quesito referendario in esame è, dunque, che esso riguardi la rimozione di tutti i vincoli di destinazione ancora gravanti su risorse finanziarie spettanti alla Regione. In tal modo, però, il quesito finisce per investire la stessa previsione costituzionale di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. Come si è più volte ribadito, nella misura in cui incide su un principio costituzionale, il quesito non è legittimo, anche perché non rispetta lo

statuto regionale, i cui artt. 26, comma 4, lettera *b*), e 27, comma 3, dispongono che i *referendum* regionali siano di tenore tale da rispettare gli «obblighi costituzionali». Esso inoltre contrasta con la già citata giurisprudenza di questa Corte, che ha costantemente sottolineato che i *referendum* regionali non possono rivolgere ai cittadini quesiti che involgano scelte di livello costituzionale.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, numero 4), della legge reg. Veneto n. 15 del 2014.

8.6. – L'art. 2, comma 1, numero 5), della legge reg. Veneto n. 15 del 2014 ha ad oggetto un *referendum* che interroga gli elettori sul seguente quesito: «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?».

Scopo di una siffatta consultazione popolare è includere la Regione Veneto nel novero delle Regioni a statuto speciale, tassativamente enumerate nell'art. 116 Cost. Anche tale quesito incide, pertanto, su scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di *referendum* regionali, ai sensi della giurisprudenza di questa Corte, e si pone in irrimediabile contrasto con lo statuto regionale, i cui artt. 26, comma 4, lettera *b*), e 27, comma 3, dispongono che i *referendum* regionali siano di tenore tale da rispettare gli «obblighi costituzionali». La chiara lettera del quesito non lascia spazio a interpretazioni come quella tentata dalla difesa regionale, secondo cui il *referendum* mirerebbe ad ottenere una collocazione differenziata della Regione ricorrente, ma pur sempre nell'ambito delle Regioni a statuto ordinario: al contrario, il quesito è chiaramente volto ad annoverare la Regione Veneto accanto alle cinque Regioni a statuto speciale già previste dall'art. 116 Cost.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, numero 5), della legge reg. Veneto n. 15 del 2014.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

1) [*omissis*];

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 16 (Indizione del *referendum* consultivo sull'indipendenza del Veneto);

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, numeri 2), 3), 4) e 5), della legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15 (*Referendum* consultivo sull'autonomia del Veneto);

4) [*omissis*];

5) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

* * *

Sentenza n. 158/2015 (Pres. Criscuolo; Red. de Pretis)*Considerato in diritto**[omissis]*

4. – Nel merito, è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2014, per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto regionale, in riferimento all'art. 123 Cost. (è inconfidente, invece, il richiamo operato dal ricorrente agli artt. 121 e 122 Cost., rispetto ai quali l'evocata norma statutaria non funge da parametro interposto).

4.1. – Secondo la giurisprudenza costituzionale, «l'istituto della *prorogatio* riguarda, in termini generali, fattispecie in cui “coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori” (sentenza n. 208 del 1992)» (sentenza n. 64 del 2015).

Questa Corte ha poi chiarito che «[l']istituto della *prorogatio*, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2015 e n. 181 del 2014) e ha affermato che «“È pacifico [...] che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere *prorogatio*” (sentenza n. 181 del 2014)» (sentenza n. 55 del 2015).

4.2. – Nella specie, il mandato del Consiglio regionale dell'Abruzzo è scaduto il 14 dicembre 2013, al termine del quinquennio di durata in carica dell'organo, decorrente dalle precedenti elezioni regionali, che si erano svolte il 14 e 15 dicembre 2008.

Successivamente, con decreto 14 gennaio 2014, n. 6, il Presidente della Giunta regionale ha indetto le nuove elezioni regionali per il giorno 25 maggio 2014, nel rispetto di quanto previsto all'art. 7, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, che impone di tenere le elezioni regionali nella data stabilita per le elezioni del Parlamento europeo, qualora nello stesso anno si svolgano entrambe le consultazioni elettorali.

La legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2014 – pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del 9 aprile 2014, n. 14, ed entrata in vigore il successivo 10 aprile 2014 – è stata approvata dal Consiglio regionale l'11 marzo 2014, come risulta dal verbale di pari data n. 179/4, dunque nel periodo compreso fra la scadenza del mandato del Consiglio (14 dicembre 2013) e la proclamazione

degli eletti nelle nuove elezioni (avvenuta l'11 giugno 2014), quando cioè l'organo era in regime di prorogatio.

4.3. – Questa Corte, esaminando analoghe questioni, relative a leggi della Regione Abruzzo approvate dal Consiglio regionale nel medesimo periodo, ha ribadito il proprio costante orientamento, secondo il quale «In questa fase, i Consigli regionali “dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza” (sentenza n. 468 del 1991); pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, devono limitarsi al “solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili”. Essi, inoltre, devono “comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori” (sentenza n. 68 del 2010)» (sentenza n. 55 del 2015).

Ha inoltre sottolineato (sulla scorta della ricordata sentenza n. 68 del 2010) come «il quadro normativo e applicativo sia notevolmente mutato a seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni). Questa ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.); e ha demandato, nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, “che stabilisce anche la durata degli organi elettivi” (art. 122, primo comma, Cost.). Cosicché – anche sulla base di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) – questa Corte ha affermato che “una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fundamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale”; e che, nel disciplinare questo profilo, gli statuti “dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003; anche sentenza n. 304 del 2002)» (sentenza n. 64 del 2015).

Nella sentenza n. 44 del 2015 (concernente la legge regionale n. 24 del 2014), la Corte ha affermato altresì che «[...] gli stessi statuti regionali, nel disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla *ratio* dell'istituto».

L'art. 86 dello statuto della Regione Abruzzo prevede, al comma 3, che nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura – e al di fuori delle

ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale per gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale o di annullamento delle elezioni – «le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità» (lettera *a*), e, al comma 4, che, in questi casi, «le nuove elezioni sono indette entro tre mesi secondo le modalità definite dalla legge elettorale».

L'art. 141 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale dell'Abruzzo, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 12 ottobre 2010, n. 56/2, prevede a sua volta che «in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale e di scadenza della Legislatura i poteri del Consiglio regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere dell'urgenza e necessità» (comma 1), e che «[l']urgenza e la necessità sono espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate con riferimento alle situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi affidati alle cure della Regione» (comma 2). Tuttavia, come pure puntualizzato da questa Corte, la mancanza di espresse dichiarazioni e motivazioni «non osta all'accertamento nel merito di tale requisito, giacché l'urgenza e necessità della legge deve in ogni caso emergere oggettivamente dal contenuto delle disposizioni impugnate, anche a prescindere dall'esistenza di simili elementi formali, i quali, in caso contrario, rischierebbero di trasformarsi in vere e proprie formule sacramentali. In questo quadro, i lavori preparatori possono tuttora fungere da valido ausilio per lo scrutinio che la Corte è chiamata a eseguire» (sentenza n. 81 del 2015).

Da ultimo, è stato sottolineato che «Il requisito della necessità e dell'urgenza, che legittima il Consiglio regionale a esercitare i propri poteri in regime di *prorogatio*, evoca l'esigenza che l'intervento normativo sia adottato nell'immediatezza della grave situazione alla quale esso intende porre rimedio, perché diversamente verrebbero travalicati i limiti connaturati all'istituto della *prorogatio*, che implicano non soltanto la gravità della situazione che forma oggetto dell'intervento, ma anche la sua improcrastinabilità, come è espressamente previsto dal richiamato art. 141 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale» (sentenza n. 81 del 2015).

5. – In applicazione degli indicati principi, occorre ora verificare se il Consiglio regionale sia intervenuto con un atto che costituisce adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, da disposizioni costi-

tuzionali o legislative statali o che è caratterizzato da urgenza e necessità, come previsto dall'evocata disposizione statutaria.

5.1. – La legge impugnata ha introdotto alcune nuove previsioni, di contenuto eterogeneo, in modifica di precedenti normative regionali.

In primo luogo, ha apportato due modifiche alla legge della Regione Abruzzo 29 luglio 2011, n. 23 (Riordino delle funzioni in materia di aree produttive).

Con la prima (contenuta all'art. 1, comma 1, lettera *a*), si consente la regolarizzazione delle attività produttive che vengono esercitate nelle aree industriali in violazione dei vigenti piani regolatori industriali degli ex Consorzi per le aree di sviluppo industriale e/o delle disposizioni regolamentari adottate da questi ultimi. Sebbene il Governo non ne faccia cenno, tale norma è stata abrogata dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 17 aprile 2014, n. 18 (Abrogazione della lettera *a*, del comma 1, dell'art. 1, della L.R. 27 marzo 2014, n. 15, recante «Modifica ed integrazione alla L.R. 29.7.2011, n. 23 “Riordino delle funzioni in materia di aree produttive” e modifica alla L.R. 17.12.1997, n. 143 “Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni”», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, terza serie speciale – Regioni, n. 24 del 14 giugno 2014. Tuttavia, l'assenza di indicazioni sulla sua mancata applicazione medio tempore non consente di dichiarare, in parte qua, la cessazione della materia del contendere.

Con la seconda modifica (art. 1, comma 1, lettera *b*), si prevede che le infrastrutture idriche e fognarie nonché gli impianti di depurazione realizzati dai Consorzi per le aree di sviluppo industriale restano di proprietà dell'ARAP (Agenzia regionale delle aree produttive, istituita dalla legge reg. Abruzzo n. 23 del 2011, la quale provvede alla loro gestione, nonché al trattamento delle acque di scarico o di reflui anche di altra provenienza. Si stabilisce, inoltre, che il costo di acquisto dell'acqua è definito annualmente dalla Giunta regionale, sulla scorta degli articoli 154 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1° agosto 1996 (Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato).

In secondo luogo, la legge impugnata, con l'art. 2, ha modificato la legge della Regione Abruzzo 17 dicembre 1997, n. 143 (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni), prolungando per tre anni la disponibilità di risorse finanziarie che la Giunta regionale destina in favore degli enti locali e delle unioni, che assumono alle proprie dipendenze personale delle comunità montane, interessate dal processo di riordino istituzionale avviato dalla stessa legge regionale n. 143 del 1997.

5.2. – Considerati i contenuti appena descritti, va esclusa la natura di atto dovuto della legge nei sensi sopra delineati. Né, d'altro canto, di tale pretesa

natura è offerta alcuna giustificazione dalla legge stessa o da altri atti ad essa riferibili. La sanatoria di abusi edilizi, la gestione ordinaria del servizio idrico integrato, le misure di sostegno finanziario alla ricollocazione del personale delle comunità montane sopresse non costituiscono interventi dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, né a disposizioni costituzionali o legislative statali. In ogni caso, non è offerta alcuna giustificazione di tale loro supposta natura.

5.3. – Difetta anche il requisito dell'urgenza e della necessità.

In primo luogo, a dispetto di quanto prescritto dal citato Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale, l'urgenza e la necessità non sono state «espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate». Neppure è possibile trarre dal contenuto della legge o dai lavori preparatori elementi da cui desumere l'improcrastinabilità dell'iniziativa legislativa.

Certamente è tutt'altro che improcrastinabile l'introduzione di una sanatoria urbanistica (art. 1, comma, 1, lettera *a*), la quale anzi, proprio per essere un istituto «a carattere contingente e del tutto eccezionale» (sentenze n. 196 del 2004 e n. 427 del 1995), che «determina la compressione di valori come “quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà” (sentenza n. 427 del 1995)» (sentenza n. 9 del 2008), richiederebbe una delicata ponderazione dei contrapposti interessi che solo l'assemblea legislativa nel pieno della sua investitura politica può compiere. In ogni caso, il carattere urgente dell'intervento legislativo è escluso *per tabulas* dalla prevista scadenza al 30 aprile 2015 del termine assegnato per la presentazione della domanda di sanatoria.

Le norme dettate in tema di servizio idrico integrato (art. 1, comma 1, lettera *b*) attengono ad aspetti strutturali della sua organizzazione e non contengono misure in alcun modo dirette a fronteggiare situazioni di emergenza, come potrebbe essere, ad esempio, una impellente crisi di approvvigionamento. Che si tratti di interventi riferiti alla gestione ordinaria è confermato dai lavori preparatori al disegno di legge.

Alle medesime conclusioni si deve giungere con riguardo alla previsione che prolunga per tre anni la destinazione di risorse finanziarie in favore degli enti locali e delle unioni che assumono alle proprie dipendenze personale delle sopresse comunità montane (art. 2). Nemmeno per questa disposizione, che incide su un processo di riordino istituzionale già da tempo avviato, è possibile rinvenire quelle condizioni di urgenza e di necessità, nei sensi sopra delineati, che sole ne avrebbero giustificato l'approvazione da parte del Consiglio regionale in regime di *prorogatio*.

5.4. – Proprio per i suoi contenuti, invece, la legge nel suo complesso – e in modo particolarmente evidente nelle previsioni che riguardano la regolarizzazione degli abusi edilizi e le misure di sostegno alla ricollocazione del personale in esubero – «si presta a essere interpretat[a] come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori, dalla quale il Consiglio

regionale, secondo la ricordata giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2010), avrebbe dovuto comunque astenersi al fine di assicurare una competizione libera e trasparente» (sentenza n. 81 del 2015).

Alla luce delle considerazioni esposte, l'intera legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2014, risultando in contrasto con l'art. 123 Cost. in relazione all'evocata norma statutaria, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 15 (Modifica ed integrazione alla L.R. 29.7.2011, n. 23 "Riordino delle funzioni in materia di aree produttive" e modifica alla L.R. 17.12.1997, n. 143 "Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2015.

* * *

Sentenza n. 216/2015 (Pres. Criscuolo; Red. de Pretis)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – La questione è fondata, in relazione alla censurata violazione dell'art. 3 Cost.

4.1. – Con l'introduzione dell'euro, avvenuta il 1° gennaio 1999, si aprì un periodo transitorio, durato sino al 31 dicembre 2001, nel quale le monete metalliche e le banconote in lire continuavano a costituire il solo mezzo di pagamento in numerario, anche quando il debito fosse espresso in euro.

Il 1° gennaio 2002, cessato il periodo transitorio, iniziò la circolazione delle banconote in euro e delle monete metalliche in euro e in cent. Le banconote e le monete in lire continuarono ad avere corso legale per un periodo di due mesi, sino al 28 febbraio 2002, *ex art.* 155, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001). Da tale data, terminata la fase di doppia circolazione, iniziò a decorrere il termine di prescrizione delle lire ancora circolanti.

L'art. 3, comma 1, della legge 7 aprile 1997, n. 96 (Norme in materia di circolazione monetaria), dispone che «Le banconote ed i biglietti a debito dello

Stato si prescrivono a favore dell'Erario decorsi dieci anni dalla data di cessazione del corso legale». L'art. 87, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), ha aggiunto all'art. 3 della legge n. 96 del 1997 un comma 1-*bis*, secondo cui «Le banconote in lire possono essere convertite in euro presso le filiali della Banca d'Italia non oltre il 28 febbraio 2012».

L'art. 52-*ter*, comma 1, del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213 (Disposizioni per l'introduzione dell'EURO nell'ordinamento nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, della L. 17 dicembre 1997, n. 433), prevede che «Le monete metalliche si prescrivono a favore dell'erario decorsi dieci anni dalla data di cessazione del corso legale». L'art. 87, comma 2, della legge n. 289 del 2002 ha aggiunto un comma 1-*bis* anche all'art. 52-*ter* del decreto legislativo n. 213 del 1998, secondo cui «Le monete in lire possono essere convertite in euro presso le filiali della Banca d'Italia non oltre il 28 febbraio 2012».

Per effetto della cessazione del corso legale della lira, quindi, il diritto di convertire in euro le banconote e le monete metalliche in lire poteva essere esercitato fino alla scadenza del termine decennale di prescrizione stabilito, in via generale, a favore dell'erario, e cioè fino al 28 febbraio 2012.

In questo quadro si è inserito l'art. 26 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, il quale, al dichiarato fine di ridurre il debito pubblico (la disposizione è contenuta nel Capo V del decreto, intitolato «Misure per la riduzione del debito pubblico») e in deroga alle norme sopra richiamate, ha disposto la prescrizione anticipata, con effetto immediato, delle lire ancora in circolazione, e ha stabilito, altresì, che il relativo controvalore fosse versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

4.2. – Come questa Corte ha più volte affermato, il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici «anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», ma esige che ciò avvenga alla condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009). Solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate, dunque, ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti (*ex plurimis*, sentenza n. 56 del 2015).

Non è dubitabile che il quadro normativo preesistente alla disposizione

denunciata di incostituzionalità, come descritto in precedenza, fosse tale da far sorgere nei possessori di banconote in lire la ragionevole fiducia nel mantenimento del termine fino alla sua prevista scadenza decennale, come disposto, sia dalla norma sulla prescrizione delle banconote cessate dal corso legale (art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 1997), sia dalla norma che prevede il diritto di convertire le banconote in euro presso le filiali della Banca d'Italia (art. 3, comma 1-*bis*, della legge n. 96 del 1997, introdotto dall'art. 87 della legge n. 289 del 2002).

Il fatto che, al momento dell'entrata in vigore della disposizione censurata, fossero già trascorsi nove anni e nove mesi circa dalla cessazione del corso legale della lira non è idoneo a giustificare il sacrificio della posizione di coloro che, confidando nella perdurante pendenza del termine originariamente fissato dalla legge, non avevano ancora esercitato il diritto di conversione in euro delle banconote in lire possedute. Il lungo tempo trascorso senza alcuna modifica dell'assetto normativo regolatore del rapporto rende anzi ancora più evidente il carattere certamente consolidato della posizione giuridica dei possessori di banconote in lire e della loro legittima aspettativa a convertirle in euro entro il termine che sarebbe venuto a scadenza il 28 febbraio 2012 e tanto più censurabile l'improvviso intervento del legislatore su di esso.

Proprio con riguardo alla fissazione del termine di prescrizione dei singoli diritti, questa Corte ha costantemente affermato che «il legislatore gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza, qualora “esso venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e di conseguenza inoperante la tutela voluta accordare al cittadino leso” (*ex plurimis*, ordinanze n. 16 del 2006 e n. 153 del 2000)» (sentenza n. 234 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 10 del 1970).

Nemmeno la sopravvenienza dell'interesse dello Stato alla riduzione del debito pubblico, alla cui tutela è diretto l'intervento legislativo nell'ambito del quale si colloca anche la norma denunciata, può costituire adeguata giustificazione di un intervento così radicale in danno ai possessori della vecchia valuta, ai quali era stato concesso un termine di ragionevole durata per convertirla nella nuova. Se l'obiettivo di ridurre il debito può giustificare scelte anche assai onerose e, sempre nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento, esso non può essere perseguito senza una equilibrata valutazione comparativa degli interessi in gioco e, in particolare, non può essere raggiunto trascurando completamente gli interessi dei privati, con i quali va invece ragionevolmente temperato. Nel caso in esame non risulta operato alcun bilanciamento fra l'interesse pubblico perseguito dal legislatore e il grave sacrificio imposto ai possessori di banconote in lire, dal momento che l'incisione con effetto immediato delle posizioni consolidate di questi ultimi appare radicale e irreversibile, nel senso che la disposizione non lascia alcun termine residuo, fosse anche minimo, per la conversione. Né, d'altro canto, lo scopo

perseguito imponeva un tale integrale sacrificio, visto che, come si poteva prevedere fin dall'approvazione della norma, per la maggior parte delle banche in lire corrispondenti al controvalore versato all'entrata del bilancio dello Stato non sarebbe stata chiesta la conversione.

La lesione dell'affidamento risulta tanto più grave e intollerabile in quanto la norma censurata, sebbene si presenti formalmente diretta a ridurre il termine di prescrizione in corso, in realtà estingue *ex abrupto* il diritto a cui si riferisce, senza lasciare alcun residuo margine temporale per il suo esercizio, sia pure ridotto rispetto al termine originario decennale e della cui durata si potesse in ipotesi valutare la ragionevolezza.

5. – Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, per violazione dei principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 ottobre 2015.

* * *

Sentenza n. 243/2016 (Pres. Grossi; Red. Amato)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La questione sollevata in riferimento all'art. 123 Cost. è fondata.

3.1. – Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'istituto della cosiddetta prorogatio riguarda, in termini generali, fattispecie nelle quali «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992). Con specifico riferimento agli organi elettivi, e segnatamente ai Consigli regionali, è stato chiarito che «[l']istituto della prorogatio [...] non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003). Pertanto, «[è] pacifico [...] che l'istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato

del titolare dell'organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio» (sentenza n. 181 del 2014).

Nel caso in esame, risulta che, con atto del 29 aprile 2014, il Presidente della Giunta regionale ha rassegnato le proprie dimissioni e, nella seduta del Consiglio regionale del 3 giugno 2014, ha «definitivamente congedato i consiglieri». A norma dell'art. 126 Cost. e degli artt. 17 e 33 dello statuto della Regione Calabria, le dimissioni del Presidente della Giunta comportano lo scioglimento anticipato del Consiglio e la convocazione di nuove elezioni per la rinnovazione del Consiglio stesso e del Presidente della Giunta regionale.

Con decreto n. 91 del 15 settembre 2014, ai sensi dell'art. 1-*bis* della legge reg. Calabria n. 1 del 2005, il Presidente f.f. della Giunta regionale ha fissato per il 23 novembre 2014 la convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale e l'elezione del Presidente della Regione.

Ciò premesso, la legge regionale n. 19 del 2014, oggetto di censura, approvata il 12 settembre 2014, nel periodo compreso fra la scadenza anticipata del mandato del precedente Consiglio regionale e la proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni (avvenuta il 9 dicembre 2014), risulta adottata quando l'assemblea legislativa regionale era in regime di prorogatio.

3.2. – Quanto all'estensione dei poteri degli organi legislativi durante la fase della prorogatio, va preliminarmente rilevato che la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e la fissazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.). Nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità è stata demandata allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, «che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» (art. 122, primo comma, Cost.). Sulla base di queste previsioni normative e di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), è stata riconosciuta l'esistenza di una vera e propria riserva di statuto nella disciplina della prorogatio (sentenza n. 196 del 2003).

Al riguardo, lo statuto della Regione Calabria, all'art. 18, comma 2, stabilisce che «Fino a quando non siano completate le operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio». Nel medesimo statuto, tuttavia, non si rinviene alcuna espressa indicazione sull'estensione dei poteri del Consiglio regionale durante la fase di prorogatio. D'altra parte, anche il regolamento interno del Consiglio regionale si limita a indicare i riferimenti temporali dell'esercizio delle funzioni, senza tuttavia prevedere limiti di contenuto.

Il silenzio dello statuto regionale è, peraltro, irrilevante, in ragione del principio generale che consente la titolarità, in questa fase, in capo ai consigli regionali, «di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza» (sentenza n. 468 del 1991), limitati al «solo esercizio delle attribu-

zioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili [...]» (sentenza n. 68 del 2010). È stato ritenuto, in particolare, che nel periodo di prorogatio la disposizione statutaria che non preveda specifiche limitazioni ai poteri del Consiglio regionale «non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali», dovendo ritenersi «immanente all'istituto» della prorogatio l'esistenza di tali limiti (sentenza n. 68 del 2010).

D'altra parte, il requisito della necessità ed urgenza non costituisce l'unico e generale presupposto per l'esercizio dei poteri in prorogatio, poiché sussiste anche quello degli atti dovuti in base a disposizioni costituzionali o legislative statali. Durante questa fase, il Consiglio regionale è tenuto a limitare i contenuti dei provvedimenti legislativi esclusivamente 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 (sentenze n. 157 del 2016 e n. 158, 81, 64, 55 e 44 del 2015).

3.3. – Nel caso in esame, la disposizione censurata ha eliminato per intero il secondo periodo dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Calabria n. 1 del 2005 e con esso il richiamo, ivi contenuto, all'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999. Quest'ultima disposizione prevede la disciplina della nomina a consigliere regionale del candidato che abbia riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente della Giunta. Tale previsione era stata recepita dalla legge della Regione Calabria n. 1 del 2005, attraverso il richiamo contenuto nell'art. 1, comma 2, secondo periodo, che faceva «[...] salva l'applicazione dell'art. 15, commi 13 e 14, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e dall'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1».

Al fine di valutare la denunciata violazione dei limiti immanenti all'organo legislativo in prorogatio, occorre considerare la disposizione oggetto di censura alla luce del contesto normativo ed istituzionale in cui essa è stata adottata, così da verificare se, ed in quale misura, essa risulti effettivamente necessitata da tale contesto.

3.4. – In particolare, nel caso in esame risulta che, con ricorso n. 59 del 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato, tra l'altro, l'art. 4, comma 1, lettera e), della legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», il quale, nel modificare la legge reg. Calabria n. 1 del 2005, aveva innalzato dal 55 per cento al 60 per cento il premio di maggioranza, con l'eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi alle liste circoscrizionali collegate con

la lista regionale risultata vittoriosa. Nel ricorso statale veniva denunciata, in particolare, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e del principio di coordinamento della finanza pubblica, di cui è espressione l'art. 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2001, n. 148, poiché «la possibilità di prevedere seggi aggiuntivi non è infatti più in linea con lo Statuto della Regione Calabria, come da ultimo modificato in relazione al numero di consiglieri fissato in trenta (più il Presidente)».

Nelle more del giudizio instaurato con tale ricorso, è entrata in vigore la legge della Regione Calabria n. 19 del 2014. Essa ha modificato alcune disposizioni della legge elettorale calabrese, comprese quelle censurate nel ricorso n. 59 del 2014. Con ordinanza di questa Corte n. 285 del 2014 è stata, quindi, dichiarata l'estinzione del processo, in considerazione dell'intervenuta rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Dall'esame del dibattito in sede consiliare e della stessa relazione illustrativa alla proposta di legge in esame, emerge che l'esigenza di modificare la legge elettorale è derivata dalla volontà «[...] di dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali [...] apportando le relative modifiche alle norme interessate dalle censure, di ripristinare le percentuali dello sbarramento e dei seggi attribuiti quale premio di maggioranza alle soglie esistenti prima delle modifiche introdotte dall'impugnata legge regionale n. 8 del 2014».

3.5. – Alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di limiti dei poteri degli organi elettivi in prorogatio, l'obiettivo di adeguarsi ai rilievi formulati dal Presidente del Consiglio dei ministri nel ricorso n. 59 del 2014 e di scongiurare il pericolo di invalidazione dell'imminente consultazione elettorale, appare idoneo a giustificare il carattere necessario ed indifferibile dell'intervento (sentenza n. 157 del 2016).

Tuttavia, nel caso in esame, tale obiettivo è stato realizzato dal legislatore calabrese attraverso modifiche della legge elettorale riferite non solo alle disposizioni direttamente attinte dall'impugnativa (l'art. 4 della legge reg. Calabria n. 1 del 2005, come modificato dall'art. 4, comma 1, lettera *e*), della legge regionale n. 8 del 2014), ma anche ad altre, ed in particolare, per quanto qui interessa, attraverso l'eliminazione del richiamo, contenuto nell'art. 1 della legge elettorale regionale n. 1 del 2005, all'art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, il quale prevede la riserva di un seggio al candidato miglior perdente.

Di converso, per recepire i rilievi formulati nel ricorso del Governo, sarebbe stato sufficiente limitare l'intervento a quella sola parte dell'art. 5, comma 1, che consente, per l'assegnazione del seggio al secondo classificato, il ricorso al seggio aggiuntivo. Tale eventualità si potrebbe, infatti, verificare

esclusivamente nel caso in cui tutti i seggi spettanti alle liste collegate siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale.

La necessità dell'intervento legislativo durante la *prorogatio* può essere, infatti, ravvisata solo con riferimento alle modifiche della legge elettorale direttamente volte a conformarsi al ricorso governativo, ma non rispetto ad interventi estranei a tale finalità.

Nel caso in esame, non ricorreva la necessità di intervenire su disposizioni che, oltre a non formare oggetto di alcuna impugnativa, non ricadevano, neppure indirettamente, nell'oggetto delle censure relative alla previsione di seggi aggiuntivi e, quindi, al superamento del numero massimo di consiglieri, stabilito dall'art. 14 del decreto-legge n. 138 del 2011. La disposizione censurata ha eliminato, infatti, dalla legge elettorale non solo la disposizione che avrebbe potuto portare all'attribuzione di un seggio aggiuntivo, ma l'intera disciplina dell'attribuzione del seggio al miglior perdente.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 19 del 2014, sollevata in riferimento all'art. 123 Cost., in relazione all'art. 18 dello statuto regionale, pertanto, appare meritevole di accoglimento per la parte in cui tale disposizione elimina il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1999, anziché al solo ultimo periodo del comma 1 dello stesso articolo.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19, recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)», per la parte in cui elimina il rinvio all'intero art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), anziché al solo ultimo periodo del comma 1 di tale articolo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2016.

* * *

Sentenza n. 73/2017 (Pres. Grossi; Red. Barbera)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – La censura proposta in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata.

4.1. – La legge regionale n. 25 del 2009 – inquadrata nel programma nazionale per l'edilizia (meglio noto con il sintagma "Piano Casa"), delineato dall'intesa stipulata in data 31 marzo 2009 in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali – prevede alcuni interventi edilizi straordinari in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, per la durata di 24 mesi (poi prorogata fino al 31 dicembre 2016 ai sensi della legge regionale n. 4 del 2015).

Interventi in deroga, quelli in disamina, che la stessa legge regionale n. 25 del 2009, in linea con il citato programma nazionale, descrive come funzionali «[...] a migliorare la qualità e la sicurezza del patrimonio edilizio esistente, a favorire il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile, nonché a ridurre il consumo dei suoli attraverso il riuso del patrimonio edilizio esistente» (art. 1, comma 1, lettera a).

4.2. – Sono tre le categorie cui possono essere ricondotti gli interventi in deroga tipizzati dalla citata legge n. 25 del 2009. È consentito, in particolare, un ampliamento volumetrico, in deroga alle norme urbanistiche vigenti, destinato a riguardare edifici residenziali esistenti aventi tipologia monofamiliare isolata, bifamiliare isolata o plurifamiliare (art. 2, comma 1); sono consentiti in deroga, inoltre, aumenti di volume legati agli interventi di demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente, finalizzati a garantire un adeguamento alle vigenti disposizioni antisismiche ed a favorire migliori prestazioni energetiche (art. 3, comma 1); infine, è consentito il «riuso e recupero del patrimonio edilizio esistente» al verificarsi di determinati presupposti, attraverso il mutamento di destinazione d'uso, sempre in deroga alle disposizioni urbanistiche vigenti (art. 5).

4.3. – Ciò premesso, va escluso che le disposizioni impugnate costituiscano norme di interpretazione autentica.

4.3.1. – Questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso della sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica – retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso – e norme innovative con efficacia retroattiva. Ciò che assume rilievo, piuttosto, è la compatibilità di tali disposizioni con il divieto di retroattività che, «pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata riservata dall'art. 25 Cost. esclusivamente alla materia penale» (*ex plurimis*, sentenza 156 del 2014).

Al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza n. 170 del 2013, che riassume sul tema le costanti indicazioni di principio espresse dalla Corte).

Questa Corte ha, pertanto, individuato alcuni limiti generali all'efficacia

retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

4.3.2. – L'affermazione di principio in forza della quale la distinzione tra norme interpretative e disposizioni retroattive deve ritenersi priva di rilievo al fine che occupa merita, tuttavia, una ulteriore precisazione.

In più occasioni, infatti, avuto riguardo alle norme che pretendono di avere natura meramente interpretativa, questa Corte ha ritenuto che la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata (in tal senso, sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

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

4.3.3. – Occorre dunque procedere alla corretta individuazione della natura delle norme oggetto di censura *in parte qua*.

Sul punto va ribadito (*ex plurimis*, sentenza n. 314 del 2013) che «va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo». Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (in termini, oltre al precedente già citato, anche le sentenze n. 271 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 170 del 2008).

4.3.4. – Nella specie, diversi indici portano ad escludere che alle disposizioni in questione possa ascriversi natura di norme di interpretazione autentica.

Prendendo le mosse dall'art. 42 della legge regionale impugnata, va subito ribadito che gli interventi edilizi presi in considerazione dall'art. 3 della legge n.

25 del 2009, in linea con le connotazioni complessive della stessa, sono destinati al patrimonio edilizio esistente: le relative deroghe volumetriche, assentite rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, limitate nel tempo perché straordinarie, trovano una ragion d'essere nella finalità di adeguare dal punto di vista antisismico ed energetico realtà immobiliari preesistenti fatte oggetto di ricostruzione previa demolizione.

Utilizzando l'espressione «edifici residenziali in fase di realizzazione in forza di un titolo abilitativo in corso di validità», che la disposizione interpretativa vorrebbe ascrivere come contenuto della disposizione interpretata, si intendono, dunque, le demolizioni con ricostruzione in corso di realizzazione alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 25 del 2009; ma il significato che il legislatore regionale ha deciso di imporre con l'intervento normativo contestato coincide con quello in precedenza espresso dal tenore originario della norma interpretata, prima di venire modificata sul punto dall'art. 4 della legge della Regione Basilicata 3 dicembre 2012, n. 25, recante «Modifiche alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 25 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), alla legge regionale 11 agosto 1999, n. 23 (Tutela, governo ed uso del territorio), alla legge regionale 7 agosto 1996, n. 37 (Procedure per l'approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali), alla legge regionale 27 luglio 1979, n. 23 (Disciplina transitoria delle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici di attuazione), in attuazione dell'art. 5 comma 9 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106».

Appare pertanto evidente che si tratta di una reintroduzione del medesimo significato in precedenza espunto dallo stesso legislatore regionale: il relativo intervento normativo, dunque, non può avere altra natura che quella della innovazione.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi in riferimento ai primi due commi dell'art. 44 della legge impugnata, i quali non solo ribadiscono che gli edifici interessati dai relativi interventi sono anche quelli «in fase di realizzazione», ma precisano, altresì, che questi ultimi possono avere ad oggetto anche «nuove costruzioni», individuate in termini coincidenti con la definizione all'uopo espressa nel TUE.

Una lettura complessiva delle tre citate disposizioni, favorita dal comune denominatore di riferimento, induce, quindi, l'interprete a ritenere che con l'intervento normativo in questione il legislatore, avuto riguardo agli interventi edilizi di cui all'art. 3 della legge regionale n. 25 del 2009, ha inteso assegnare alla locuzione «edifici esistenti» un significato comprensivo anche degli interventi aventi ad oggetto «nuove costruzioni». Esegesi, questa, che conferma il carattere innovativo della norma in questione, giacché vengono evocate categorie di intervento edilizio che, nella loro massima espansione, hanno un contenuto non coerente con la *ratio* sottesa alla legge regionale in oggetto.

Infine, guardando anche al comma 3 dello stesso art. 44, non può non rimarcarsi che le modifiche apportate alla legge regionale n. 25 del 2009 dalla legge regionale n. 4 del 2015, cui si fa riferimento nella disposizione censurata, non hanno interpretato, ma solo innovato la pregressa disciplina. La stessa previsione in blocco e indistinta del riferimento alle disposizioni della detta legge del 2015 svela, infatti, l'effettiva intenzione perseguita con la norma censurata: spostare nel tempo il portato delle modifiche introdotte nel 2015 sino a ricondurle alla data di entrata in vigore della legge n. 25 del 2009.

4.4. – Una volta chiarita la natura retroattiva delle disposizioni impugnate, occorre scrutinarne la ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost.

4.4.1. – La erroneità della auto-qualificazione delle norme impugnate come interpretative costituisce, si è detto, un primo indice, per quanto non dirimente, della irragionevolezza del loro retroagire nel tempo, ulteriormente corroborato dalla constatazione che le stesse introducono innovazioni, destinate, per lo più, ad ampliare facoltà in deroga ai relativi strumenti urbanistici, peraltro non necessariamente in termini di logica continuità con il quadro generale di riferimento sul quale le stesse sono destinate ad incidere.

Relativamente a quest'ultimo profilo basta limitarsi al dato offerto dal riferimento alle "nuove costruzioni" cui si fa cenno nei primi due commi dell'impugnato art. 44 ed alle possibili interpretazioni che lo stesso potrebbe favorire, potenzialmente distoniche rispetto alle finalità perseguite dalla legge regionale n. 25 del 2009, tesa ad una valorizzazione del patrimonio esistente attraverso le deroghe ai vigenti strumenti urbanistici.

4.4.2. – Si tratta dunque di disposizioni (in particolar modo l'art. 42 e i primi due commi dell'art. 44) innovative con efficacia retroattiva, in grado di rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi agli strumenti urbanistici di riferimento), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore. Ciò impone uno stringente rigore di giudizio nel procedere allo scrutinio di ragionevolezza, dovendosi considerare a tal fine le esigenze sovra-individuali sottese alla valutazione dei carichi urbanistici in uno al rilievo complessivo dei valori in gioco nonché alla straordinarietà delle previsioni in deroga fatte retroagire nel tempo.

4.4.3. – Anche a voler ritenere che, nella specie, le disposizioni impugnate possano trovare una loro giustificazione nell'esigenza della Regione di assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo, siffatta finalità deve ritenersi recessiva rispetto al valore della certezza del diritto, nel caso messo in discussione in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica (sentenza n. 209 del 2010).

Del resto, pur guardando alla potenziale incidenza delle norme impugnate sui rapporti interprivati, va osservato che le stesse, per quanto prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, retroagendo nel tempo

sacrificano, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte.

4.4.4. – Infine, la ritenuta violazione dell'art. 3 Cost. è confortata dagli argomenti desumibili dalla seconda censura, riferita al terzo comma dell'art. 117 Cost. con riguardo alla materia «governo del territorio» e ai parametri interposti offerti dagli artt. 36 e 37 del TUE; argomenti che, in larga misura, tuttavia, sostanzialmente integrano e chiariscono le ragioni della lesione del primo di detti parametri.

4.4.5. – La previsione della retroattività, nella specie, consente di regolarizzare *ex post*, rendendole legittime, opere che, al momento della loro realizzazione, sono in contrasto con gli strumenti urbanistici di riferimento, dando corpo, in definitiva, ad una surrettizia ipotesi di sanatoria, in linea con iniziative legislative analoghe puntualmente sanzionate da questa Corte (sentenze n. 233 del 2015, n. 209 del 2010, n. 290 e n. 54 del 2009).

Ciò che rileva, per quel che qui immediatamente interessa, è che in tema di condono edilizio “straordinario”, la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'*an*, al *quando* e al *quantum*. Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di «ampliare i limiti applicativi della sanatoria» (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di «allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato» (sentenza n. 117 del 2015). A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale (sentenza n. 233 del 2015).

Realizzando un sostanziale intervento in sanatoria, la Regione Basilicata ha dunque finito per invadere un ambito legislativo estraneo ai titoli di sua legittimazione, rendendo ancor più evidente la marcata incoerenza sistematica da ascrivere alle disposizioni impugnate.

5. – In breve, il confronto tra le disposizioni regionali censurate ed i principi costituzionali più volte richiamati da questa Corte porta alla conclusione che le stesse non solo non possono essere ritenute interpretative, nel senso prima chiarito, ma ledono, oltre alle norme della legislazione statale in materia edilizia, il canone generale della ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, correttamente evocato dal ricorso, con ulteriori, potenziali, ricadute in ordine alla effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti (art. 24, primo comma, Cost.) nonché in punto alla integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giurisdizionale (art. 102 Cost.).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 42 e 44, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016);

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2017.

* * *

Sentenza n. 147/2017 (Pres. Grossi; Red. Sciarra)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La questione è fondata.

3.1. – La norma censurata scaturisce dall'emendamento 12.1000, introdotto in sede di conversione allo scopo di «armonizzare e razionalizzare la materia delle ricongiunzioni, prevedendo che alle diverse categorie di lavoratori si applichi una normativa analoga a quella applicata nel regime generale».

Nel rendere onerosa, a decorrere dal 1° luglio 2010, la ricongiunzione nell'assicurazione generale obbligatoria di periodi contributivi maturati in ordinamenti pensionistici esclusivi o sostitutivi, la disciplina sospettata di illegittimità costituzionale si discosta dalla regola generale posta dall'art. 15, comma 5, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), che, per le modifiche apportate al decreto-legge in sede di conversione, statuisce in linea di principio l'entrata in vigore «dal giorno successivo a quello della pubblicazione della legge di conversione».

Tale regola, nel caso di specie, trova riscontro nell'art. 1, comma 3, della legge di conversione n. 122 del 2010, che dispone l'entrata in vigore della medesima legge «il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale», risalente al 30 luglio 2010 (supplemento ordinario n. 174 alla Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 176 del 30 luglio 2010).

3.2. – Occorre, in via preliminare, circoscrivere il tema del decidere, devoluto all'esame di questa Corte.

Le censure del giudice rimettente non deducono l'irragionevolezza del nuovo regime oneroso di ricongiunzione. Esse si appuntano soltanto sulla «irragionevolezza della sua retrodatazione», con particolare riguardo alla fatti-specie disciplinata dall'art. 12, comma 12-*septies*, del d.l. n. 78 del 2010, secondo termini omogenei a quelli specificati anche nei successivi commi

12-*octies* e 12-*novies* per ipotesi che esulano dall'odierno vaglio di legittimità costituzionale.

Le argomentazioni dell'INPS e dell'Avvocatura generale dello Stato, per contro, muovono dal presupposto che i dubbi di legittimità costituzionale si incentrino sul nuovo regime e, di tale regime, ribadiscono la ragionevolezza e la compatibilità con i precetti costituzionali, senza affrontare gli argomenti addotti dal giudice rimettente in punto di disciplina intertemporale.

Anche la determinazione degli effetti economici di una decisione di accoglimento, approfonditi nella documentazione prodotta dall'Avvocatura generale dello Stato, presuppone che il regime di onerosità della ricongiunzione sia eliminato in radice. Un tale esito, tuttavia, non è quello prefigurato dal giudice a quo, che si limita a censurare l'efficacia retroattiva della nuova disciplina, nel circoscritto arco temporale che dal 1° luglio 2010 si estende fino al 30 luglio 2010.

3.3. – Il giudice a quo, pertanto, non contesta che il legislatore, alla stregua di una valutazione eminentemente discrezionale (sentenza n. 527 del 1987), possa disciplinare la ricongiunzione dei contributi versati presso gestioni differenti, contemperando la sostenibilità del sistema previdenziale nel suo complesso con l'esigenza che il pluralismo delle gestioni previdenziali e la frammentarietà della carriera lavorativa non si risolvano in un pregiudizio per il lavoratore che intenda conseguire la pensione.

La ricongiunzione, che implica il trasferimento, presso la nuova gestione, della «posizione assicurativa già posseduta dal lavoratore presso la gestione di provenienza, nella sua integrale consistenza» (sentenza n. 374 del 1997), si prefigge di valorizzare tutti i periodi assicurativi (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 30 maggio 1989, n. 2616) e di attribuire all'interessato un trattamento più vantaggioso rispetto a quello che potrebbe rivendicare tenendo distinti i rispettivi periodi (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 7 febbraio 1989, n. 740).

Anche di recente, con l'art. 1, commi da 195 a 198, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), il legislatore è intervenuto su tale materia, apprestando nuove garanzie per il cumulo della contribuzione frammentata, in alternativa rispetto agli strumenti già collaudati della ricongiunzione (legge 7 febbraio 1979, n. 29, recante «Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali») e della totalizzazione (decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42, recante «Disposizioni in materia di totalizzazione dei periodi assicurativi»).

Il nucleo delle censure non attiene alla ragionevolezza dell'assetto tratteggiato dal legislatore, ma al profilo diacronico della disciplina della ricongiunzione, che il legislatore è vincolato a delineare nel rispetto del principio generale di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento.

3.4. – La norma censurata si rivela disarmonica rispetto ai principi enunciati.

Nell'innovare con efficacia retroattiva il regime applicabile alle domande di ricongiunzione già presentate, essa vanifica l'affidamento legittimo che i lavoratori avevano riposto nell'applicazione del regime vigente al tempo della presentazione della domanda, principio che si configura quale «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto» (sentenze n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il legittimo affidamento, presidiato dall'art. 3 Cost., non preclude le modifiche sfavorevoli dei rapporti giuridici, ma esige che tali modifiche non si traducano in una disciplina irragionevole (sentenza n. 216 del 2015).

Con riguardo alla specifica norma censurata, non si ravvisano ragioni apprezzabili, idonee a giustificare la scelta di sacrificare l'affidamento «nel bilanciamento con altri interessi costituzionali» (sentenza n. 525 del 2000) e di incidere, con effetti retroattivi, su situazioni disciplinate da leggi precedenti.

L'esigenza di armonizzazione e di razionalizzazione, illustrata nel corso del dibattito parlamentare, dà conto delle ragioni sottese alla disciplina, ma non implica la necessità di farne retroagire di un mese l'efficacia, pregiudicando un affidamento che, nel caso di specie, appare meritevole di tutela. Difatti, il lavoratore ha compiuto le sue scelte, volte a tutelare nella maniera più incisiva i diritti previdenziali, sulla scorta di una valutazione che il nuovo quadro normativo ha alterato in maniera repentina e radicale.

3.5. – L'esigenza di garantire la tutela del legittimo affidamento non può che arrestarsi nel momento a partire dal quale le disposizioni della legge 30 luglio 2010, n. 122 (pubblicate nel supplemento ordinario n. 174 alla Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 176 del 30 luglio 2010) sono entrate in vigore.

A partire da tale momento, che l'art. 1, comma 3, della legge n. 122 del 2010 individua nel 31 luglio 2010, il legislatore è abilitato a dettare disposizioni atte a modificare sfavorevolmente la disciplina in vigore. Entro tale termine va limitata la dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata (sentenza n. 416 del 1999, punto 6.2. del *Considerato in diritto*).

4. – Alla luce delle considerazioni svolte, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di ragionevolezza e della tutela del legittimo affidamento.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 12-*septies*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui prevede, per il periodo dal

1° luglio 2010 al 30 luglio 2010, che «alle ricongiunzioni di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 7 febbraio 1979, n. 29» si applichino «le disposizioni di cui all'articolo 2, commi terzo, quarto e quinto, della medesima legge».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2017.

* * *

Sentenza n. 176/2017 (Pres. Grossi; Red. Morelli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – L'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, è sospettato, in via gradata, di contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. – in relazione all'art. 6 della CEDU – e con l'art. 24 Cost. E ciò in ragione della presupposta sua portata retroattiva, ricollegata dal rimettente alla prevista osservanza del privilegio sussidiario – introdotto nel *corpus* dell'art. 2776 cod. civ. dal medesimo art. 23, comma 39, del d.l. n. 98 del 2011 – anche «per i crediti sorti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Ritiene, al riguardo, il giudice *a quo* che ricorrano nella specie le medesime ragioni di tutela dell'affidamento del privato che hanno già comportato la declaratoria di illegittimità costituzionale dei commi 37 (ultimo periodo) e 40 del predetto art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, con sentenza n. 170 del 2013.

La questione, nei termini della sua prospettazione, è fondata.

4.1. – Per principio generale regolatore delle procedure concorsuali (fallimentari ed espropriative in generale), il privilegio introdotto *ex novo* dal legislatore è destinato a ricevere immediata applicazione da parte del giudice procedente, anche con riguardo a crediti che – ancorché sorti anteriormente alla legge istitutiva di quel privilegio – vengano, comunque, fatti valere, in concorso con altri, in un momento successivo.

Nella sentenza n. 170 del 2013 – a proposito della disposizione (contigua ed omologa a quella ora in esame) di cui al precedente comma 37, ultimo periodo, dello stesso art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito (disposizione che, con riguardo al privilegio, per tributi e sanzioni tributarie, introdotto in sede di novellazione dell'art. 2771, primo comma, cod. civ., identicamente ne prescriveva l'osservanza «anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto») – questa Corte ha già osservato che «una previsione come quella contenuta nel comma 37 non può avere altro significato che quello di estendere retroattivamente l'applicabilità della nuova regola oltre ai casi consentiti in base ai principi generali e cioè a quelli in cui lo stato passivo esecutivo è già definitivo».

Su questa linea, la Corte di legittimità ha da epoca risalente, del resto,

espresso il principio, consolidatosi in termini di diritto vivente, secondo cui, in presenza di una legge retroattiva che introduca nuovi privilegi, questi ultimi assistono anche i crediti sorti anteriormente alla sua entrata in vigore, a prescindere dal tempo in cui siano stati azionati in sede concorsuale e, quindi, anche i crediti prima chirografari, e come tali ammessi al passivo fallimentare, con la conseguenza che tale privilegio può esercitarsi anche dopo l'approvazione dello stato passivo (e, per ciò, anche dopo la formazione del cosiddetto giudicato endofallimentare), fino a quando il riparto non sia divenuto definitivo (in tal senso, da ultimo, Corte di cassazione, sezione prima, 24 giugno 2015, n. 13090).

4.2. – Sulla base di tali premesse – e con riferimento al medesimo parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, invocato anche nell'odierno giudizio, oltreché all'art. 3 Cost. – la richiamata sentenza n. 170 del 2013 ha, appunto, dichiarato, l'illegittimità costituzionale del comma 37, ultimo periodo, e del connesso comma 40, dell'art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, per la ragione che una tale disciplina «altera [...] i rapporti tra i creditori, già accertati con provvedimento del giudice ormai consolidato dall'intervenuta preclusione processuale, favorendo le pretese economiche dello Stato a detrimento delle concorrenti aspettative delle parti private». E ciò in «assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge».

4.3. – Alla disposizione (*sub* comma 39, ultimo periodo, del predetto art. 23), che viene qui ora in esame, sono riconducibili effetti (del tutto identici, come si è visto, a quelli prodotti dal caducato comma 37, ultimo periodo), di indebita ingerenza sullo svolgimento del processo esecutivo, e di orientamento della soddisfazione dei crediti tributari in favore dello Stato a detrimento del legittimo affidamento nella soddisfazione dei propri crediti riposto dagli altri creditori, senza che sussistano motivi imperativi di interesse generale che lo giustifichino.

E ciò, analogamente, comporta l'illegittimità costituzionale anche del qui censurato comma 39, ultimo periodo, dell'art. 23 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, per il profilo, assorbente, della violazione del citato art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 39, ultimo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;

2) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2017.

* * *

Sentenza n. 54/2019 (Pres. Lattanzi; Red. Amato)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione è fondata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.

La disposizione censurata, in vigore dal 12 gennaio 2006, ha previsto la definizione dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa nei termini delle istruttorie effettuate a seguito delle comunicazioni e delle istanze formulate entro il 31 agosto 2005. Introducendo un termine per la presentazione delle istanze, è stato innovato il meccanismo attraverso il quale lo Stato aveva sino ad allora provveduto al ripianamento del disavanzo maturato alla data del conferimento di funzioni in materia di trasporto pubblico locale, realizzato in base al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Va inoltre evidenziato, che in base all'art. 8, comma 6, dello stesso d.lgs. n. 422 del 1997, nell'ambito dei disavanzi maturati alla data del conferimento di funzioni erano ricompresi anche gli oneri per il trattamento di fine rapporto. Tale inclusione è stata poi confermata dall'art. 145, comma 30, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», e infine dalla disposizione censurata.

In considerazione del termine quinquennale di prescrizione dei crediti per indennità di cessazione del rapporto di lavoro, decorrente appunto da tale cessazione, era pertanto del tutto verosimile che, alla data del 31 agosto 2005, obbligazioni relative a periodi precedenti al 2000 non fossero state ancora definite in sede giudiziale e, quindi, non fossero state ancora avanzate istanze di rimborso al Ministero.

A partire dal 31 agosto 2005 la disposizione censurata preclude la possibilità di ottenere la copertura dei disavanzi derivanti dal subentro nelle funzioni. Tale previsione incide quindi su una fattispecie sorta nella vigenza della precedente disciplina e non ancora esaurita, in ragione del residuo spazio temporale in cui era ancora possibile avanzare le richieste di rimborso.

Questa Corte ha costantemente riconosciuto che il valore del legittimo affidamento, che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole

agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, «anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti». Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (*ex plurimis*, sentenze n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011).

Nel caso in esame, l'assetto normativo preesistente alla disposizione denunciata era tale da far sorgere nelle aziende interessate la ragionevole fiducia nella possibilità di esercitare il diritto al rimborso, una volta conclusi gli eventuali giudizi, sino al termine ordinario di prescrizione di questo diritto. La fonte legale dell'obbligazione statale (art. 8, comma 6, del d.lgs. n. 422 del 1997 e art. 145, comma 30, della legge n. 388 del 2000), l'anteriorità dei fatti generatori delle obbligazioni rispetto al conferimento delle funzioni ed il decorso di un quinquennio senza alcuna modifica di tale assetto hanno consolidato il legittimo affidamento circa la possibilità di ottenere il ripianamento di tali disavanzi, rendendo per ciò stesso censurabile l'intervento legislativo in esame.

In particolare, con riguardo alla fissazione di termini per l'esercizio di singoli diritti, questa Corte ha riconosciuto che «il legislatore gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza, qualora “[il termine] venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce”» (sentenze n. 216 del 2015 e n. 234 del 2008; nello stesso senso, sentenze n. 192 del 2005, n. 197 del 1987 e n. 10 del 1970, ordinanza n. 153 del 2000). Nel caso in esame, l'introduzione di un termine di decadenza, già decorso al momento dell'entrata in vigore della disposizione che lo ha previsto, ha definitivamente precluso la possibilità di ottenere il rimborso di oneri già sostenuti.

D'altra parte, l'intervento legislativo oggetto di censura non può trovare adeguata giustificazione nell'interesse dello Stato alla riduzione della spesa pubblica. Infatti, «[s]e l'obiettivo di ridurre il debito può giustificare scelte anche assai onerose e, sempre nei limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, la compressione di situazioni giuridiche rispetto alle quali opera un legittimo affidamento, esso non può essere perseguito senza una equilibrata valutazione comparativa degli interessi in gioco e, in particolare, non può essere raggiunto trascurando completamente gli interessi dei privati, con i quali va invece ragionevolmente temperato» (sentenza n. 216 del 2015). Nel caso in esame, non risulta che l'interesse alla riduzione della spesa pubblica sia stato adeguatamente bilanciato rispetto al sacrificio imposto alle imprese che, anche dopo il 31 agosto 2005, continuavano a vantare crediti. Infatti, la disposizione censurata comporta tout court l'estinzione di tali obbligazioni e non lascia alcun residuo margine temporale per esercitare il credito; con l'effetto, nel caso di

specie, che esse continuano a gravare sul fondo svalutazione, costituito dalla società EAV srl per far fronte ai rischi connessi al mancato rimborso.

D'altra parte, il tenore letterale della disposizione censurata non consente neppure di riferirla all'accertamento di eventuali sopravvenienze attive, cui lo Stato – in ipotesi – avrebbe rinunciato. Infatti, il suo ambito applicativo è espressamente individuato nelle «regolazioni debitorie dei disavanzi [...] comprensivi degli oneri di trattamento di fine rapporto [...]». Manca, pertanto, qualsiasi riferimento ad eventuali sopravvenienze attive e, a fortiori, alla relativa rinuncia da parte dello Stato, di cui si fa menzione soltanto nella relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 4 del 2006.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l. n. 4 del 2006, come convertito, per violazione dei principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., con assorbimento dell'ulteriore censura formulata in riferimento all'art. 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 9 marzo 2006, n. 80.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

* * *

Sentenza n. 66/2022 (Pres. Amato; Red. Antonini)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4.2. – Le questioni sono fondate in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza, con assorbimento di tutti gli altri profili.

L'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 riecheggia la terminologia dell'originaria formulazione del comma 28 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005, come convertito, che disponeva che «[a] decorrere dal 1° ottobre 2006», data di soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, «i riferimenti contenuti in norme vigenti ai concessionari del servizio nazionale della riscossione si intendono riferiti alla Riscossione S.p.a. ed alle società dalla stessa partecipate [...]».

Tale formulazione ha consentito di applicare, dal 1° ottobre 2006, alla Riscossione spa e alle società dalla stessa partecipate tutti i riferimenti normativi delle previgenti disposizioni relativi ai concessionari nazionali della riscossione.

Il comma 815 dell'art. 1 della legge n. 160 del 2019, seppure in forma poco cristallina, appare quindi diretto a estendere "ora per allora" anche alle società "scorporate" la qualificazione di agenti della riscossione in senso stretto, in riferimento agli adempimenti cui tali società erano tenute.

In tale prospettiva, per quanto qui rileva, l'esplicita precisazione nella disposizione «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme» ha la puntuale funzione di saldare la sorte dei controlli delle quote delle società scorporate a quella dell'agente della riscossione, neutralizzando così la fondamentale distinzione tra proroghe "generiche" e proroghe "specifiche" invece evidenziata come elemento caratterizzante lo sviluppo dell'ordinamento da questa Corte nella ricordata sentenza n. 51 del 2019.

4.3. – Questo effetto viene prodotto da una disposizione che non si autoqualifica espressamente come di interpretazione autentica, ma che evoca senz'altro una formula tipica («si intendono applicabili») di siffatte leggi, al punto da indurre i rimettenti a qualificarla tale. Tuttavia, al contempo, la medesima disposizione, a dispetto del naturale effetto retroattivo dell'interpretazione autentica, si premura di assicurare tale efficacia attraverso un'esplicita previsione: «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme».

Si tratta di ambiguità che possono però essere sciolte considerando che tale disposizione è stata emanata non solo in mancanza di un contrasto giurisprudenziale o di dubbi manifestati dalla dottrina, ma proprio a ridosso della più volte citata sentenza n. 51 del 2019, la quale, come si è sopra riportato, aveva in radice escluso la possibilità di ricavare dall'ordinamento allora in vigore un'interpretazione che estendesse il «nuovo meccanismo "scalare inverso" anche alle società private "scorporate"».

In particolare, in tale pronuncia, dalla richiamata distinzione tra proroghe "generiche" (riguardanti tutti i concessionari della riscossione) dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità e proroghe "specifiche" (riguardanti solo i soggetti "pubblici" della riscossione), nonché dalla constatazione che solo per le prime si è verificata una soluzione di continuità, si è tratta la necessaria conclusione che non rientra tra i possibili significati attribuibili alla *littera legis* l'applicabilità alle società "scorporate" delle norme che avevano introdotto il nuovo meccanismo "scalare inverso".

Il citato comma 815, pertanto, nonostante l'espressione utilizzata («[i] contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili»), assume senz'altro il carattere di una norma dalla natura innovativa e dall'efficacia retroattiva, poiché "impone" una scelta che non è ascrivibile in alcun modo alle possibili varianti di senso delle norme che hanno introdotto il meccanismo "scalare inverso".

4.4. – Una volta precisata la natura innovativa della suddetta disposizione, va accertato se la prevista «retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza [...] e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 39 del 2021).

Procedendo quindi nello scrutinio di costituzionalità, va rilevato che l'equivoco utilizzo della terminologia tipica delle leggi di interpretazione autentica, sebbene non sfociato in un'autoqualificazione, porta in ogni caso a identificare, quanto alla retroattività del *novum* introdotto dal suddetto comma 815, un primo indice di irragionevolezza (*ex plurimis* sentenza n. 39 del 2021), che però concorre con quelli, ben più decisivi, che vengono alla luce considerando la precipua genesi del meccanismo "scalare inverso".

Del resto già nella sentenza di questa Corte n. 51 del 2019 si era rilevato che il menzionato meccanismo, infatti, era stato introdotto nello specifico intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti "pubblici" della riscossione e per i quali i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano, al momento della sua entrata in vigore, ancora aperti, a differenza di quelli riferibili alle società private "scorporate", che erano, invece, ormai scaduti.

Nella medesima sentenza si era altresì rimarcato che l'estensione del nuovo meccanismo "scalare inverso" anche alle società private "scorporate" «sortirebbe [...] l'inammissibile effetto di riaprire termini ormai scaduti da molti anni (fattispecie che non si verifica per i ruoli affidati ai soggetti del sistema "pubblico" della riscossione), prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori».

Non è dato, perciò, rinvenire alcuna ragionevole giustificazione della disposizione censurata, che inoltre, rispetto alla «linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore» (sentenza n. 39 del 2021), si presenta, anzi, irrimediabilmente contraddittoria, nonché inidonea a radicare alcun affidamento tutelabile.

Il citato art. 1, comma 815, nella misura in cui si salda alle disposizioni che disciplinano il meccanismo "scalare inverso" ampliandone retroattivamente la portata, non supera pertanto, per tutte queste ragioni, il controllo di ragionevolezza.

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., con assorbimento delle ulteriori censure, dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge n. 190 del 2014, nella parte in cui, per effetto dell'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, risultano applicabili «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis],

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella parte in cui, per effetto dell'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), risultano applicabili, «sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, il cui ramo d'azienda è stato trasferito ai sensi dell'articolo 3, comma 24, lettera b), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248»;

2) *[omissis]*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2022.

* * *

Sentenza n. 104/2022 (Pres. Amato; Red. Amoroso)

Considerato in diritto

[omissis]

9. – L'esercizio della funzione legislativa con disposizioni di interpretazione autentica, che siano realmente tali, può non di meno richiedere che si debba tener conto dell'affidamento scusabile, in precedenza riposto dai destinatari delle stesse nella interpretazione diversa da quella successivamente fissata dal legislatore.

9.1. – In generale, una volta verificata la genuinità della disposizione di interpretazione autentica, escludendosi che essa abbia in realtà, al di là della sua autoqualificazione, carattere innovativo, si ha – come già osservato – che la norma espressa dalla saldatura della disposizione interpretata e di quella interpretativa è tale fin dall'inizio. Il fatto di aver, in precedenza, confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica non radica di per sé solo un vero e proprio affidamento, ma si iscrive nell'ordinario relativismo delle interpretazioni possibili.

Significativo, in proposito, è che proprio il regime della Gestione separata, qui in esame, è stato oggetto anche di un'altra (pressoché coeva) disposizione di interpretazione autentica – l'art. 12, comma 11, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito – che ha escluso l'applicazione ad essa del principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente nell'ipotesi di svolgimento contestuale di altra attività per la quale sia prevista l'iscrizione in altra gestione previdenziale dell'INPS.

La giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. un., n. 17076 del 2011) e quella di questa Corte (sentenza n. 15 del 2012) hanno riconosciuto la reale natura di

disposizione di interpretazione autentica e la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento anche alla (allora dedotta) lesione dell'affidamento, è stata dichiarata non fondata. Ha affermato infatti questa Corte che il ricorso alla disposizione di interpretazione autentica «ha superato una situazione di oggettiva incertezza, contribuendo così a realizzare principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale, quali sono la certezza del diritto e l'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge».

In quel caso, però, non solo vi era stata una pluralità di indirizzi giurisprudenziali, ma anche il legislatore era intervenuto prontamente quando il contrasto pareva avviato a composizione introducendo la disposizione di interpretazione autentica, sicché l'affidamento in una diversa interpretazione era fisiologicamente ricollegabile all'ordinaria esegesi di una qualsiasi disposizione di legge che presenti un margine di opinabilità nella sua lettura.

9.2. – Nella fattispecie in esame, invece, inizialmente la Corte di cassazione – in alcune pronunce precedenti alla censurata disposizione di interpretazione autentica (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 19 giugno 2006, n. 14069, 16 febbraio 2007, n. 3622 e 22 maggio 2008, n. 13218), pur rese con riferimento all'ipotesi dell'esercizio di attività di lavoro autonomo in assenza dell'obbligo di iscrizione ad albi o elenchi abilitanti – è apparsa univocamente orientata ad affermare un'interpretazione restrittiva dell'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, secondo la quale l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata non avrebbe trovato applicazione nel caso di attività professionale forense, sussistendo già una specifica cassa di previdenza con una relativa regolamentazione speciale dell'obbligo di iscrizione e di pagamento dei contributi.

L'affidamento in questa interpretazione trovava, quindi, l'avallo della giurisprudenza di legittimità e, in ragione di ciò, assumeva una connotazione più pregnante, raggiungendo un livello di maggiore significatività, di cui il legislatore non poteva non tener conto nel momento in cui ha introdotto la disposizione di interpretazione autentica in esame.

Prima di quest'ultima, il comportamento dell'avvocato con un reddito (o un volume d'affari) "sottosoglia", che ometteva di iscriversi alla Gestione separata e che poi sarebbe risultato essere "inadempiente" per effetto della disposizione di interpretazione autentica censurata, trovava però una scusante proprio nei primi arresti della giurisprudenza di legittimità, maturati peraltro in un contesto in cui il regime previdenziale di categoria, centrato sulla regolamentazione della cassa di previdenza forense, aveva carattere di specialità.

Il legislatore, pur fissando legittimamente, con l'art. 18, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, un precetto normativo che la disposizione interpretata era fin dall'inizio idonea ad esprimere, avrebbe dovuto comunque tener conto, in questa particolare fattispecie, di tale già insorto affidamento in una diversa interpretazione; ciò, peraltro, in sintonia con un criterio destinato ad affermarsi nell'ordinamento previdenziale.

Infatti, in generale l'art. 116, comma 15, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», ha prescritto che, fermo restando l'integrale pagamento dei contributi, gli enti previdenziali (innanzi tutto, l'INPS), sulla base di apposite direttive emanate dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, fissano criteri e modalità per la riduzione delle sanzioni civili, tra l'altro, «nei casi di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi derivanti da oggettive incertezze connesse a contrastanti ovvero sopravvenuti diversi orientamenti giurisprudenziali».

Nella fattispecie in esame l'affidamento dell'avvocato con reddito (o volume d'affari) "sottosoglia", prima dell'entrata in vigore della disposizione di interpretazione autentica, avrebbe dovuto essere oggetto di specifica e generalizzata tutela *ex lege* per adeguare la disposizione interpretativa al canone di ragionevolezza, deducibile dal principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.).

Nell'esercizio della legittima funzione di interpretazione autentica, il legislatore era sì libero di scegliere, tra le plausibili varianti di senso della disposizione interpretata, anche quella disattesa dalla giurisprudenza di legittimità dell'epoca; ma avrebbe dovuto farsi carico, al contempo, di tutelare l'affidamento che ormai era maturato in costanza di tale giurisprudenza.

La *reductio ad legitimitatem* della norma censurata può, quindi, essere operata mediante l'esonero dalle sanzioni civili per la mancata iscrizione alla Gestione separata INPS relativamente al periodo precedente l'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica. In tal modo è soddisfatta l'esigenza di tutela dell'affidamento scusabile, ossia con l'esclusione della possibilità per l'ente previdenziale di pretendere dai professionisti interessati, oltre all'adempimento dell'obbligo di iscriversi alla Gestione separata e di versare i relativi contributi, anche il pagamento delle sanzioni civili dovute per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della norma interpretata e quella della norma interpretativa.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 12, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui non prevede che gli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari di cui all'art. 22 della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense), tenuti all'obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), siano esonerati dal pagamento, in favore dell'ente previdenziale, delle sanzioni

civili per l'omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore;

2) [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2022.

* * *

Sentenza n. 145/2022 (Pres. Amato; Red. Sciarra)

Considerato in diritto

[omissis]

6. – Le questioni che prospettano la violazione degli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, sono fondate.

6.1. – L'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, impone anche per il passato il divieto di corrispondere l'indennità di amministrazione al personale non diplomatico del MAECI nei periodi di servizio all'estero, ed è sotto questo profilo che la norma è oggetto di censura.

Il tema del decidere devoluto a questa Corte è dunque da intendersi delimitato alla disposizione censurata in quanto applicabile ai fatti antecedenti al 17 settembre 2011, data dell'entrata in vigore della disposizione medesima.

La genesi della pretesa dei ricorrenti risiede, infatti, nella prestazione di lavoro da essi svolta all'estero, cui avrebbe dovuto corrispondere, fra le altre voci della retribuzione, anche l'indennità di amministrazione.

Rilevano, pertanto, ai fini del presente scrutinio, i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi che, al di fuori della materia penale, questa Corte ha individuato nei principi della ragionevolezza, della tutela del legittimo affidamento, della coerenza e certezza dell'ordinamento e del rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla funzione giudiziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 210 del 2021, n. 174 del 2019, n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

7. – Prima di esaminare le censure, giova ricostruire in sintesi il quadro normativo di riferimento in cui si è inserita la norma oggetto di scrutinio, e dare conto del contenzioso che si era formato riguardo alla cumulabilità dell'indennità di amministrazione con il trattamento complessivo, specificamente previsto per il servizio all'estero, dal d.P.R. n. 170 del 1967.

7.1. – A seguito della cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego (operata dal d.lgs. n. 29 del 1993), si è assistito a una progressiva valorizzazione dei contratti collettivi, a fronte di disposizioni di legge preesistenti, salvo che non vi fossero espresse disposizioni in senso contrario (sentenza n. 507 del 2000). Questo peculiare sistema di delegificazione, che ha subito nel tempo alcune modifiche rispetto all'impianto originario, ha sempre riservato alla

contrattazione collettiva un ruolo centrale nella definizione dei trattamenti retributivi.

Istituita con il primo CCNL del comparto Ministeri 1994/1997, firmato il 16 maggio 1995, in attuazione dell'art. 72 del citato d.lgs. n. 29 del 1993, l'indennità di amministrazione è sorta come trattamento accessorio della retribuzione, collegata alla presenza in servizio e commisurata ai compensi mensili percepiti.

Il CCNL 1998/2001, firmato il 16 febbraio 1999, come integrato dal CCNL del 16 maggio 2001, ha definitivamente configurato l'indennità di amministrazione quale voce retributiva, corrisposta a tutti i dipendenti ministeriali in misura fissa e per dodici mensilità, utile ai fini del calcolo dell'indennità di buonuscita, del TFR e dell'indennità di preavviso (art. 33).

Il CCNL 1998/2001 ha inoltre disposto, all'art. 39, comma 1, lettera e), la disapplicazione delle disposizioni contenute negli articoli dal 29 al 37 del CCNL 1994/1997, facendo così venir meno la vigenza dell'art. 34 di quest'ultimo CCNL, e con esso del richiamato Allegato B, dove si precisava che gli importi mensili corrisposti ai dipendenti del MAECI si riferivano esclusivamente al personale che prestava servizio sul territorio nazionale.

Negli anni successivi, fino al «blocco» menzionato dalla Corte rimettente, disposto dal d.l. n. 78 del 2010 e dal d.l. n. 98 del 2011, la contrattazione collettiva del comparto di riferimento è intervenuta sull'indennità di amministrazione per aumentarne gli importi, anche a fini perequativi.

7.2. – Nel contesto normativo richiamato, in cui l'indennità di amministrazione costituiva una componente continuativa del trattamento economico erogato a tutti i dipendenti ministeriali (tra le tante, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 13 luglio 2005, n. 14698), era sorto il contenzioso fra l'Amministrazione degli affari esteri e il personale che aveva prestato servizio all'estero, per il riconoscimento dell'indennità di amministrazione anche durante tale servizio.

La disposizione che disciplinava il trattamento del personale del MAECI all'estero (art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967) prevedeva, al primo comma, che fossero dovuti, «oltre allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno», l'indennità di servizio all'estero e le altre competenze eventualmente spettanti in base alle disposizioni dello stesso d.P.R. Il medesimo art. 170, al secondo comma, stabiliva che «[n]essun'altra indennità ordinaria e straordinaria può essere concessa, a qualsiasi titolo, al personale suddetto in relazione al servizio prestato all'estero in aggiunta al trattamento previsto dal presente decreto».

7.3. – La giurisprudenza di merito largamente maggioritaria si era orientata per l'assimilabilità dell'indennità di amministrazione «agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno» (*ex plurimis*, Tribunale di Roma, sezione lavoro, sentenza 7 luglio 2011, n. 12736), come emerge anche dai lavori preparatori dell'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011.

Nella relazione tecnica all'emendamento 1.0.35 presentato al Senato della Repubblica in sede di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. n. 138 del 2011, si dava atto che il contenzioso riferito all'indennità di amministrazione constava di trentadue ricorsi, per un numero complessivo di 1131 dipendenti, dei quali 454 avevano ottenuto sentenza favorevole; che le sentenze di primo grado già emesse erano otto, ed altrettante erano le sentenze che avevano deciso in senso sfavorevole per l'Amministrazione. Si stimava inoltre il presumibile impatto economico di tale contenzioso nei successivi cinque anni.

La *ratio* della norma oggetto di emendamento era espressamente individuata nell'esigenza di chiarire la portata dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, per «porre termine al contenzioso «seriale», riferito sia all'indennità di amministrazione, sia all'indennità integrativa speciale, [...] dal quale possono derivare ingenti oneri a carico della finanza pubblica».

8. – Lo scrutinio della disposizione censurata non può che muovere dalla verifica della sua ragionevolezza. Tale scrutinio si fa ancor più rigoroso, quando si incentra sul principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013).

A tal fine, va subito chiarito che il censurato art. 1-*bis*, nella parte in cui fa riferimento all'indennità di amministrazione, non è qualificabile come norma di interpretazione autentica dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967. Essa, lungi dall'enucleare una possibile variante di senso della disposizione originaria, introduce una disciplina innovativa con effetti retroattivi.

8.1. – Decisivo risulta l'esame dei primi due commi dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, da cui si ricava che l'intento del legislatore era stato di evitare, durante i periodi di servizio all'estero, il cumulo di trattamenti di carattere indennitario.

L'art. 170 distingue, infatti, gli emolumenti dovuti durante il servizio all'estero – stipendio e «assegni a carattere fisso e continuativo previsti per l'interno» – dalle «altre indennità», non cumulabili con quelle previste dal medesimo d.P.R. n. 18 del 1967.

L'indennità di amministrazione – istituita molti anni dopo – in ragione della sua natura retributiva, con caratteristiche di fissità e continuatività, nonché di generalità nell'applicazione a tutti i dipendenti ministeriali, si sottraeva al divieto di cumulo in quanto riconducibile agli emolumenti «di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno».

La disposizione censurata, nella parte in cui dispone il divieto di cumulo dell'indennità di amministrazione con l'indennità di servizio all'estero, ha dettato una disciplina non coerente con il dato testuale e con la *ratio* della disposizione originaria contenuta nell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967. Si deve pertanto attribuire all'art. 1-*bis* una portata innovativa.

8.2. – Depone in questo senso anche la distanza temporale tra le due

disposizioni, non ridotta dalle modifiche, apportate medio tempore al d.P.R. n. 18 del 1967, che non riguardano i primi due commi dell'art. 170. Né si può trascurare la circostanza che il divieto di corrispondere al personale in servizio all'estero «altre indennità» oltre quelle previste dallo stesso d.P.R. n. 18 del 1967 non poteva riguardare l'indennità di amministrazione, a quel tempo non esistente.

9. – Risulta inoltre condivisibile il rilievo della Corte rimettente, secondo cui il contenzioso formatosi sulla cumulabilità dell'indennità di amministrazione con quella di servizio all'estero non è sorto a causa dell'ambiguità della disposizione contenuta nell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, ma ha riguardato la qualificazione dell'indennità di amministrazione. Una tale operazione ermeneutica richiedeva, come chiarito da tempo dalla giurisprudenza amministrativa con riferimento ad altri casi di divieto di cumulo (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 11 aprile 2007, n. 1598), l'individuazione della specifica natura dell'emolumento, indipendentemente dal *nomen iuris* dello stesso.

9.1. – In applicazione del criterio che vieta il cumulo, la giurisprudenza di legittimità ha risolto un altro contenzioso, sorto in riferimento all'indennità integrativa speciale, anch'essa oggetto del divieto sancito dal legislatore del 2011 con la norma censurata. Anche se tale indennità esula dai confini del presente giudizio, un riferimento alla stessa serve a chiarirne la diversa funzione, di natura solo compensativa.

Muovendo dal rilievo che l'indennità integrativa speciale e l'indennità di servizio all'estero hanno entrambe natura compensativa, diversamente dall'indennità di amministrazione, la Corte di cassazione ha ritenuto che l'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, nella parte in cui ne vieta il cumulo, è norma di genuina interpretazione autentica dell'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967. La corresponsione dell'indennità integrativa speciale durante i periodi di servizio all'estero avrebbe dato luogo ad una duplicazione di emolumenti aventi natura per l'appunto compensativa (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 5 maggio 2021, n. 11759).

10. – Con riguardo all'indennità di amministrazione, l'autoqualificazione della disposizione censurata quale norma di interpretazione autentica si rivela erronea e ciò costituisce un sintomo inequivocabile di un uso improprio della funzione legislativa, da cui deriva un intrinseco difetto di ragionevolezza quanto alla retroattività del *novum* da essa introdotto (*ex plurimis*, sentenze n. 133 del 2020, n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017).

In uno scrutinio stretto di costituzionalità, che si impone in questo caso, poiché serve riscontrare non «la mera assenza di scelte normative manifestamente irragionevoli, ma l'effettiva sussistenza di giustificazioni ragionevoli dell'intervento legislativo» (*ex plurimis*, sentenze n. 108 del 2019 e n. 173 del 2016), occorre verificare se le giustificazioni, poste alla base dell'intervento legislativo a carattere retroattivo, prevalgano rispetto ai valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi da tale efficacia a ritroso. Tali valori sono

individuati nel legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria, nel principio di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, nel giusto processo e nelle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (*ex plurimis*, sentenze n. 104 e n. 61 del 2022, n. 210 del 2021, n. 133 del 2020 e n. 73 del 2017).

10.1. – Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2021, n. 156 del 2014 e n. 78 del 2012), l'efficacia retroattiva della legge deve trovare adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale», così come chiarito dalla Corte EDU in plurime occasioni.

I soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013). L'efficacia retroattiva della legge, finalizzata a preservare l'interesse economico dello Stato che sia parte di giudizi in corso, si pone in evidente e aperta frizione con il principio di parità delle armi nel processo e con le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2018 e n. 209 del 2010).

11. – Quanto al sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive, questa Corte ha costruito nel tempo una solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014). Anche nel caso in esame, i parametri interni evocati si prestano a essere letti in stretto coordinamento con quelli convenzionali, al fine di massimizzarne l'espansione in un «rapporto di integrazione reciproca» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2021).

In particolare l'art. 24, primo comma, Cost., nel garantire il diritto inviolabile di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi, deve essere letto congiuntamente non solo con l'art. 102 Cost., che tutela le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, ma anche con l'art. 111 Cost., posto a presidio del giusto processo.

L'insieme dei parametri indicati converge nella tutela garantita dall'art. 6 CEDU.

A tale proposito, la giurisprudenza della Corte EDU è costante nell'affermare che, seppure in linea di principio non è precluso al legislatore disciplinare, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, tuttavia, «il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia» (*ex plurimis*, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia,

paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia, paragrafo 58).

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

11.1. – La Corte EDU afferma, inoltre, che le considerazioni di natura finanziaria non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie (*ex plurimis*, sentenze 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, paragrafo 132; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia, paragrafo 47; 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, paragrafo 39).

12. – Con riguardo alla norma censurata, lo scopo dichiarato di porre fine al contenzioso «seriale», che aveva visto l'Amministrazione soccombente, non consente di invocare motivi imperativi di interesse generale, non esplicitati nei lavori preparatori e neppure ricavabili dall'esame del quadro normativo.

12.1. – Non ricorrono le condizioni che, in taluni casi, hanno indotto la Corte EDU a ritenere legittimi interventi legislativi retroattivi.

Si è trattato di situazioni in cui i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69).

Nessuna di queste evenienze è riscontrabile nella fattispecie in esame.

Il testo della legge su cui interviene la disposizione fittiziamente interpretativa, seppure risalente, non presentava imperfezioni tecniche macroscopiche, né dava luogo a significative sperequazioni, che avrebbero potuto giustificare un intervento retroattivo del legislatore, come questa Corte ha altrove rilevato (sentenza n. 46 del 2021).

12.2. – In conclusione, la disposizione censurata, nella parte in cui vieta la corresponsione dell'indennità di amministrazione durante il servizio all'estero, ha modificato la disciplina dettata dall'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, che si limitava a vietare il cumulo di emolumenti di natura compensativa, ulteriori rispetto alle indennità specificamente previste nel medesimo d.P.R. n. 18 del 1967. Le pretese delle parti coinvolte nel contenzioso risultano incardinate nelle fattispecie sorte prima dell'entrata in vigore della disposizione con efficacia retroattiva, proprio perché volte a preservare la corrispettività fra prestazioni svolte all'estero e trattamento retributivo complessivo. Soltanto su tali fattispecie si è concentrato l'odierno scrutinio di legittimità costituzionale.

13. – Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, nella parte in cui dispone, per le fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore, che il trattamento economico

complessivamente spettante al personale dell'Amministrazione affari esteri, nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, non include l'indennità di amministrazione.

Resta ferma l'applicabilità della disposizione a fatti successivi a tale data.
[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, nella parte in cui dispone, per le fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore, che il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell'Amministrazione affari esteri, nel periodo di servizio all'estero, anche con riferimento allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l'interno, non include l'indennità di amministrazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 2022.

* * *

Sentenza n. 169/2022 (Pres. Amato; Red. Prosperetti)

Considerato in diritto

[omissis]

7. – La questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

8. – L'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, oggetto di impugnazione, ha disposto l'abrogazione degli art. 2261, 2262, commi 2 e 3, e 2161, commi 1 e 2 del cod. ordinamento militare.

8.1. – Il citato art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010 riguarda i premi previsti in occasione del pensionamento dei controllori del traffico aereo che erano rimasti in servizio nelle forze armate; i suddetti premi sono stati introdotti dalla legge n. 365 del 2003 e successivamente confluiti, con l'adozione del codice dell'ordinamento militare, nel richiamato art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010.

8.2. – [omissis], la prospettata questione di costituzionalità va, quindi, riferita al solo art. 2262 cod. ordinamento militare che riguarda i premi da erogare, in unica soluzione alla cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età, ai controllori del traffico aereo in servizio nelle forze armate che erano stati inizialmente introdotti dalla legge n. 365 del 2003 e sono successivamente confluiti, con l'adozione del codice dell'ordinamento militare, nel suddetto art. 2262 del d.lgs. n. 66 del 2010.

9. – L'analisi di impatto della regolamentazione allegata al disegno di legge (Atto Senato n. 1435) che ha portato all'approvazione della legge n. 365 del 2003 recita testualmente: «[l']intervento si prefigge l'obiettivo di ridurre l'esodo dei controllori di volo militare del traffico aereo (CTA), in considerazione della tendenza di questa categoria di personale a transitare presso l'Ente nazionale di Assistenza al Volo (ENAV), a causa delle migliori condizioni economiche offerte».

Nella relazione a tale progetto di legge viene esplicitato che l'intento è quello di contenere la propensione a lasciare anticipatamente il servizio e che è necessario incentivare la permanenza dei controllori di elevata professionalità.

Su questo tema si è poi incentrato il dibattito parlamentare che ha portato all'approvazione dell'art. 2 della legge n. 365 del 2003, poi confluito nell'art. 2262 cod. ordinamento militare, rubricato «premi residuali al personale dell'Esercito Italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare addetto al controllo del traffico aereo» e che la norma censurata viene ad abrogare a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Dai lavori parlamentari si deduce, quindi, che la misura in questione era stata prevista dal legislatore allo specifico fine di disincentivare l'esodo dei controllori di volo militari che, transitando presso l'ENAV, avrebbero conseguito un migliore trattamento stipendiale.

[*omissis*]

11. – Invero, la norma attribuisce direttamente e indistintamente ai suoi destinatari un premio all'atto della cessazione dal servizio, richiedendo unicamente che tale cessazione avvenga per raggiunti limiti di età, in coerenza con la sua *ratio* di limitare l'esodo del personale qualificato presso l'ENAV.

Ci si trova, dunque, al cospetto di una situazione soggettiva che discende direttamente dalla norma e che radica nei suoi destinatari un affidamento "rinforzato"; situazione che non può essere esposta ad un semplice ripensamento del legislatore che ha abrogato la norma incentivante a distanza di dodici anni dalla sua introduzione, dopo aver raggiunto lo scopo di scoraggiare, come nel caso oggetto del giudizio *a quo*, l'esodo dei dipendenti all'epoca in servizio.

12. – Invero, questa Corte è costante nel ritenere che il valore del legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.; tale principio «non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, "anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti". Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione "che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto" (*ex plurimis*, sentenze, n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011)» (sentenza n. 54 del 2019; in tal senso, sentenza n. 145 del 2022).

Per stabilire se le disposizioni sopravvenute incidano in maniera irragionevole e quindi costituzionalmente illegittima sull'affidamento, costituiscono indici rilevatori «il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprima (in particolare, sentenza n. 108 del 2016)» (sentenza n. 108 del 2019).

La norma censurata, a fronte di una *ratio* incentivante, quale quella che viene in rilievo nella specie, viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei controllori di volo, e così contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale.

[*omissis*]

14. – In conclusione, poiché l'ordinamento ha creato le condizioni per le quali gli interessati non abbandonassero l'amministrazione militare istituendo il premio in questione, irragionevolmente il legislatore, una volta raggiunto il risultato, alla vigilia del conseguimento delle condizioni per l'erogazione del citato emolumento, ha abrogato la norma attributiva dello stesso.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella parte in cui ha disposto l'abrogazione dell'art. 2262, commi 2 e 3, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2022.

* * *

Sentenza n. 186/2022 (Pres. Amato; Red. Modugno)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – Ciò premesso, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. sono fondate.

L'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, oggi censurato, si può senz'altro definire "legge-provvedimento" o "norma-provvedimento". Come questa Corte ha ripetutamente affermato, la fattispecie ricorre se, con previsione dal contenuto puntuale e concreto, una legge o una sua disposizione incidono su un numero limitato di destinatari o finanche su una singola posizione giuridica (sentenze n. 181 del 2019, n. 24 del 2018, n. 231 del 2014), «attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa» (sentenze n. 168 del 2020 e n. 114 del 2017).

Precisamente, oggetto di sindacato è una "norma singolare" – del caso singolo o a fattispecie esclusiva – e dal carattere, propriamente, personale, che rinuncia alla sua naturale attitudine alla generalità.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, disposizioni legislative di tal fatta non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, «in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa» (*ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275, n. 154 e n. 85 del 2013, n. 20 del 2012). La loro legittimità costituzionale deve essere «“valutata in relazione al loro specifico contenuto” [...] e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenze n. 182 del 2017 e n. 270 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 275 e n. 85 del 2013)» (sentenza n. 49 del 2021).

Lo scrutinio deve essere, d'altro canto, tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale della disposizione (sentenze n. 275 del 2013, n. 137 del 2009, n. 241 del 2008 e n. 267 del 2007): natura che, nel caso in esame, è in effetti lampante.

6. – La scelta di elargire un contributo finanziario straordinario, una tantum, a un teatro, come l'Eliseo, che ha una lunga tradizione nel panorama culturale della città di Roma ed è stata storica fucina di produzioni artistiche, in occasione del centenario e per sostenere il rilancio delle sue attività, non è di per sé motivo di contrasto con l'art. 3 Cost. Se la qualifica di teatro di rilevante interesse culturale – che ha valore ai fini della ripartizione del FUS – non attribuisce, come rilevato dal rimettente, il diritto a ulteriori finanziamenti, tuttavia, non può ritenersi costituzionalmente illegittimo assegnare risorse cosiddette "extra-FUS", né ciò determina automaticamente discriminazioni nei confronti degli altri soggetti operanti nel settore teatrale.

6.1. – Ciò non ostante, il controllo di ragionevolezza e non arbitrarietà del contributo in esame rivela profili d'illegittimità costituzionale, illustrati di seguito.

Il sindacato di questa Corte non si arresta, infatti, alla valutazione del proposito del legislatore cioè alla verifica di una "ragion sufficiente", che basti a giustificare la scelta di intervenire con legge-provvedimento, ma si estende al

giudizio di congruità del mezzo approntato rispetto allo scopo perseguito e al giudizio di proporzionalità della misura selezionata in vista dell'ottenimento di quello scopo. Il primo è teso a verificare la conformità del mezzo al fine, mentre il secondo è volto a saggiare la ragionevole proporzione tra lo strumento prescelto e le esigenze da soddisfare, in vista del minor sacrificio possibile di altri principi o valori costituzionalmente protetti.

Questa Corte, da lungo tempo, ravvisa nella «proporzionalità del trattamento giuridico» uno degli aspetti essenziali della ragionevolezza e ha affermato che essa va apprezzata «tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata [...] in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita» (sentenza n. 163 del 1993; vedasi, pure, sentenza n. 1130 del 1988).

Nel caso in esame, il mezzo approntato dal legislatore per raggiungere il fine si rivela, per un verso, incongruo e, per altro verso, sproporzionato.

6.1.1. – Il contributo finanziario è destinato al Teatro Eliseo «per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantire la continuità delle sue attività in occasione del centenario della sua fondazione».

Il beneficio, tuttavia, non è legato alla realizzazione di programmi o eventi, né è accompagnato da indicazioni o vincoli di utilizzo dei fondi. Si tratta di risorse che l'Eliseo ha potuto impiegare per ogni spesa ritenuta utile e non, invece, per i soli scopi indicati dalla legge: onorare il centenario del teatro e rilanciare la programmazione artistica, consentendo la continuità delle attività. All'assegnazione del contributo in denaro avrebbero dovuto affiancarsi condizioni volte ad assicurare la sua efficacia, intesa come capacità effettiva di raggiungere le finalità prefissate.

In definitiva, l'assenza di previsioni sulle modalità di utilizzo delle ingenti risorse in parola – oltre a contraddire l'esigenza di trasparenza nella destinazione delle risorse pubbliche – rivela un difetto di congruità della decisione legislativa: il contributo non risulta connesso, sul piano concreto, al raggiungimento degli obiettivi annunciati. Così che, «l'irragionevolezza intrinseca della disciplina censurata risiede, pertanto, anche in uno squilibrio tra i fini enunciati e i mezzi in concreto prescelti» (sentenza n. 125 del 2022).

6.1.2. – La sovvenzione censurata – della consistenza di otto milioni di euro in due anni, in favore di un solo teatro – è, inoltre, sproporzionata, per eccesso.

Per un verso, infatti, la misura del beneficio è macroscopicamente eccentrica rispetto alle modalità di sostegno allo spettacolo che l'ordinamento conosce: le quote del FUS, destinate ai teatri, sono assai contenute, se le si compara alla somma di otto milioni di euro; lo stesso Eliseo ha percepito molto meno di un decimo di quella cifra, per annualità. Per altro verso, questa sovvenzione supera, in misura ampia, quelle riconosciute a istituzioni promotrici di arte e cultura al ricorrere di occasioni specifiche o per la realizzazione di progetti particolari (di tali erogazioni cosiddette “extra-FUS” offre una rassegna esemplificativa la stessa memoria difensiva depositata dall'Eliseo).

6.1.3. – Occorre anche registrare la carente illustrazione delle ragioni della scelta di assegnare un contributo così cospicuo.

Il testo originario dell'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017 prevedeva la destinazione all'Eliseo, in occasione del centenario, della somma di due milioni di euro; durante la conversione in legge, mediante l'approvazione di un emendamento, il contributo è stato quadruplicato, passando a otto milioni di euro complessivi. Nelle relazioni illustrativa e tecnica è, peraltro, riportato soltanto quanto testualmente risulta dalla disposizione censurata: si sostiene finanziariamente il teatro Eliseo, per spese ordinarie e straordinarie, al fine di garantire la continuità delle sue attività, in occasione del centenario dalla sua fondazione. Non è, dunque, possibile cogliere dalla lettura dei lavori parlamentari le ragioni per cui è stato deciso quel notevole incremento.

Sebbene non esista, in via generale, un obbligo costituzionale di motivare la legge, questa Corte ritiene che la possibilità di desumere, anche dai lavori preparatori, la *ratio legis*, «specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porne in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale» (sentenza n. 168 del 2020). La norma-provvedimento reca, infatti, i contenuti tipici dell'atto amministrativo ed è dunque necessario che siano intellegibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza.

In quest'ottica, nel decidere questioni di legittimità costituzionale relative al sostegno finanziario in favore di enti di promozione sociale e culturale, individuati dalla legge, questa Corte ha già avuto modo di precisare che, «qualora il legislatore ponga in essere un'attività a contenuto particolare e concreto, devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione» e ha stigmatizzato l'assenza di indicatori che potessero assicurare sull'utilizzo di «criteri, obiettivi e trasparenti, nella scelta dei beneficiari dei contributi o nella programmazione e pianificazione degli interventi di sostegno». In tal modo, infatti, «la norma denunciata si risolve[va] in un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi [...]» (sentenza n. 137 del 2009).

7. – La rilevata irragionevolezza del contributo previsto dalla norma censurata si traduce ulteriormente nella violazione dell'art. 41 Cost.

L'assegnazione di un aiuto finanziario di otto milioni di euro a un destinatario unico, infatti, pone un problema di differenziazione delle condizioni degli operatori nel mercato; nella specie, nel mercato dell'organizzazione e dell'offerta di attività teatrali di prosa. L'impresa beneficiaria è avvantaggiata, rispetto a chi non ha ricevuto fondi straordinari, dato che può investire tali fondi nella promozione e valorizzazione delle attività, nonché nella copertura di costi, migliorando la propria posizione nel settore di riferimento. Ora, una volta

accertata l'irragionevolezza del contributo, viene a mancare la giustificazione della differenziazione che il legislatore ha operato: essa assume, così, la valenza di un'alterazione della concorrenza nel mercato ed è ragione di contrasto tra la norma censurata e l'art. 41 Cost.

8. – Per le ragioni che si sono illustrate, va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, rimanendo assorbite le ulteriori censure formulate nell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 8, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 aprile 2022.

* * *

Sentenza n. 188/2022 (Pres. Amato; Red. Buscema)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Passando all'esame del merito delle questioni, occorre prendere le mosse dalla dedotta violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, «principio connaturato allo Stato di diritto» (*ex multis*, sentenze n. 241 del 2019, n. 73 del 2017, n. 170 e n. 160 del 2013) che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.

Tale principio, «da considerarsi ricaduta e declinazione “soggettiva” dell'indispensabile carattere di coerenza di un ordinamento giuridico, quale manifestazione del valore della certezza del diritto» (da ultimo, sentenza n. 136 del 2022), non è tutelato «in termini assoluti e inderogabili» (sentenze n. 89 del 2018 e n. 56 del 2015). Infatti, con riferimento ai rapporti di durata – quale quello oggetto del giudizio *a quo* – «“questa Corte ha più volte affermato che il legislatore dispone di ampia discrezionalità e può anche modificare in senso sfavorevole la disciplina di quei rapporti, ancorché l'oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti; ciò a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non trasmodi in un regolamento irrazionalmente lesivo del legittimo affidamento dei cittadini (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2019, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016 e n. 236 del 2009)” (sentenza n. 234 del 2020)» (sentenza n. 136 del 2022). Peraltro, anche il

principio di tutela del legittimo affidamento «è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali» (sentenza n. 108 del 2019).

5. – Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 per violazione del principio di tutela del legittimo affidamento è fondata.

5.1. – La causa normativa che ha portato alla riduzione dell'indennità spettante al titolare dell'Ufficio per la protezione e la pubblica tutela dei minori è da inquadrarsi in un generale ridimensionamento delle spese per l'attività delle istituzioni regionali, da apprezzare nello specifico contesto di necessità e urgenza indotto dalla grave crisi finanziaria che ha colpito il Paese tra la fine del 2011 e la prima metà del 2012 e che ha imposto alle pubbliche amministrazioni di ridurre del dieci per cento «le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate», ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

Dai lavori preparatori della legge reg. Veneto n. 13 del 2012 emerge, infatti, che la riduzione è stata prevista per esigenze di contenimento e riorganizzazione della spesa pubblica, aspetto evidenziato nella stessa denominazione del Capo II della medesima legge regionale, in cui è contenuta la disposizione censurata: «Razionalizzazione della spesa e del costo degli apparati amministrativi».

Orbene, sul piano della ragionevole giustificazione di un intervento modificativo *in peius* di un rapporto di durata, questa Corte ha considerato idoneo «l'intento del contenimento della spesa (sentenze n. 236 del 2017 e n. 203 del 2016)» (sentenza n. 136 del 2022).

Tale rilievo, tuttavia, non è di per sé sufficiente per ritenere costituzionalmente giustificato l'intervento riduttivo posto in essere dal legislatore regionale.

5.2. – Occorre, infatti, altresì valutare se esso si traduca in un assetto lesivo dell'affidamento, apprezzando, in particolare, se la misura sia proporzionata – cioè, se «sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014) – anche in considerazione del grado di consolidamento dell'interesse della parte.

Con riguardo a quest'ultimo aspetto, va evidenziato che, se è vero che la norma censurata si inserisce all'interno di un più ampio programma di ridefinizione dei costi degli apparati politici regionali, attuato con la legge della Regione Veneto 13 gennaio 2012, n. 4 (Abolizione dell'istituto dell'assegno vitalizio, riduzione e semplificazione del trattamento indennitario dei consiglieri regionali), tale normativa regionale, tuttavia, in nessun caso ha imposto tagli che si avvicinano a quello previsto dalla disposizione censurata.

Se le iniziative del legislatore veneto, volte al conseguimento di risparmi, non consentono di ravvisare in capo alla ricorrente nel giudizio *a quo* un affidamento sul mantenimento del livello del trattamento economico originariamente riconosciute, esse al contempo disvelano la sproporzione della

misura disposta dalla norma censurata, che ha imposto un taglio di ammontare almeno doppio rispetto a quello che ha riguardato i consiglieri veneti e, comunque, ben sette volte superiore a quanto previsto dal d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

A incidere sull'affidamento della ricorrente in primo grado concorre anche l'incompatibilità di tale incarico con l'esercizio di qualunque attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione, nonché la previsione della sua durata quinquennale.

Sempre sul piano della proporzionalità, occorre valutare se lo strumento impiegato sia adeguato al raggiungimento dello scopo e se il sacrificio imposto, tra «più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati» (sentenza n. 1 del 2014).

Se la decurtazione prevista può ritenersi idonea a conseguire un risparmio, comportando una minore spesa per l'ente regionale, il test di proporzionalità non può ritenersi superato con riferimento alla valutazione del minor sacrificio imposto, alla stregua della percentuale di riduzione del compenso, sia in sé considerata, sia in rapporto a quelle praticate nel medesimo contesto temporale e normativo.

Nel caso di specie, la discrezionalità del legislatore veneto avrebbe dovuto essere esercitata offrendo maggiore tutela alla posizione del titolare dell'incarico indennitario: la norma regionale censurata, praticando una riduzione sproporzionata, trasmoda in una lesione del legittimo affidamento sulla stabilità del rapporto, che ne determina l'illegittimità costituzionale.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2022.

* * *

Sentenza n. 25/2023 (Pres. Sciarra; Red. Zanon)

Considerato in diritto

[*omissis*]

7. – La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

7.1. – Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge impositiva di un trattamento sanitario risulta compatibile con l'art. 32 Cost. solo se, in primo luogo, tale trattamento sia «diretto non solo a migliorare o a preservare

lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri»; in secondo luogo, se vi sia «la previsione che esso non incida negativamente [sul suo] stato di salute», «salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili»; infine, se in caso di «danno ulteriore», nell'ipotesi di «malattia contratta per contagio causato da vaccinazione profilattica», sia garantita un'«equa indennità» in favore del danneggiato (sentenza n. 258 del 1994; requisiti da ultimo ribaditi nelle sentenze n. 15 e n. 14 del 2023).

Nello statuire che «[n]essuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge», la Costituzione ha introdotto una riserva di legge relativa (sentenza n. 258 del 1994), ma rinforzata per contenuto, stante il necessario «rispetto della persona umana» prescritto dall'ultimo periodo dell'art. 32, secondo comma, Cost. Così, mentre per i trattamenti sanitari coercibili valgono le ulteriori e più intense garanzie previste per le restrizioni alla libertà personale, tra le quali è annoverata l'osservanza di una riserva di legge assoluta, i trattamenti sanitari obbligatori trovano nella riserva relativa di cui all'art. 32 Cost. il proprio fondamento e i propri limiti.

Questa Corte ha già affermato, con riferimento alla disciplina per l'assegnazione nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, che, «[q]uanto meno allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come “obbligatorio” – con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non si sottoponga spontaneamente ad esso –, ma anche come “coattivo” – potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana –, le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. debbono sommarsi a quelle dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona (sentenza n. 238 del 1996). Con conseguente necessità che la legge preveda anche i “modi”, oltre che i “casi”, in cui un simile trattamento – che lo stesso art. 32, secondo comma, Cost. esige d'altronde sia “determinato”, e dunque descritto e disciplinato dalla legge – può essere eseguito contro la volontà del paziente» (sentenza n. 22 del 2022).

Anche alla luce di tale confronto tra trattamenti coercibili e obbligatori, emerge che l'art. 32, secondo comma, Cost. non fa ricadere sul legislatore l'obbligo di introdurre una disciplina in tutto compiuta, e che per taluni profili è consentito l'intervento di ulteriori atti normativi in funzione integrativa.

Un'attività regolatoria secondaria è dunque legittima, con riferimento ad aspetti della materia che richiedono «determinazioni [...] tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative» (sentenza n. 383 del 1998, con riferimento all'art. 33 Cost.). Così come è consentito all'amministrazione adottare atti chiamati a specificare e concretizzare il complesso dei precetti normativi.

Questa Corte ha però già precisato che il carattere relativo di una riserva di legge «non relega [...] la legge sullo sfondo»: quest'ultima non può ridursi ad una prescrizione normativa «in bianco», senza che risultino definiti contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini (sentenza n. 5 del 2021, che richiama la sentenza n. 115 del 2011).

7.2. – Nella materia dei trattamenti sanitari obbligatori, va qui aggiunto, l'esigenza che risultino circoscritti contenuti e modi dell'intervento normativo sub-legislativo e dell'azione amministrativa è presidiata dalla Costituzione con particolare intensità. Infatti, l'art. 32, secondo comma, Cost. stabilisce testualmente che a poter essere imposto «per disposizione legislativa» è «un determinato» trattamento sanitario.

I lavori della Assemblea costituente mostrano che l'aggettivo «determinato» non compariva nella proposta adottata dalla Commissione per la Costituzione, diversamente formulata: «[n]essun trattamento sanitario può essere reso obbligatorio se non per legge» (testo del Progetto di Costituzione elaborato all'esito della seduta del 28 gennaio 1947 e presentato il successivo 31 gennaio). Fu per effetto di un emendamento presentato nel plenum dell'Assemblea che si ritenne di modificare la struttura della disposizione e, per quanto più conta, di introdurre il termine «determinato». Nell'intendimento del suo promotore (primo firmatario, on. Caronia), ne sarebbe derivata una formulazione «più precisa» (seduta del 24 aprile 1947).

Ciò posto, è certo che la “determinazione” del trattamento non è scelta delegabile a fonti sub-legislative, trattandosi della individuazione stessa della misura sanitaria che si intende imporre, e dunque di un contenuto normativo essenziale della disciplina.

L'interrogativo da sciogliere, con particolare riferimento alle profilassi vaccinali oggetto dell'odierno giudizio, è, però, quale sia il grado di “precisione” richiesto al legislatore: se sia sufficiente, come prevede l'attuale testo dell'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare, l'indicazione della generica “tipologia” di trattamento imposta – una profilassi vaccinale – accompagnata dalla previsione di criteri che orientano l'amministrazione nella selezione dei vaccini che dovranno essere effettivamente somministrati obbligatoriamente; oppure se sia indispensabile che la legge stessa specifichi anche il vaccino esigibile, e dunque la patologia, o le patologie, che quel vaccino sia indirizzato a prevenire e contrastare.

Ora, la previsione di un obbligo di profilassi vaccinale che non specifichi per quale scopo (ovvero per prevenire l'infezione da quale malattia) la somministrazione è pretesa non può che rendere “indeterminato” il trattamento sanitario imposto, e dunque vanificato quel carattere di precisione che la stessa Assemblea costituente ha inteso imprimere nella riserva di legge *ex* art. 32 Cost.

D'altra parte, lo stesso legislatore, quando ha voluto introdurre obblighi vaccinali – da ultimo anche con l'assoggettamento di alcune categorie professionali, compreso il personale del comparto difesa, e degli ultracinquantenni,

alla vaccinazione obbligatoria contro l'infezione da COVID-19 (sentenze n. 15 e n. 14 del 2023) – lo ha fatto mediante l'individuazione del vaccino relativo alla patologia che si intende contrastare.

7.3. – È anzitutto attraverso l'indicazione, così intesa, dello specifico vaccino, a realizzarsi, ad opera del legislatore, il bilanciamento, presupposto dall'art. 32, secondo comma, Cost., tra libera determinazione individuale e tutela della salute collettiva: decidere da quale specifica patologia si intenda difendere la collettività ricorrendo a questo trattamento è il primo, indispensabile passaggio nell'ambito del percorso che il legislatore compie, assumendosene la responsabilità, verso l'obbligo vaccinale, e garantisce altresì la necessaria conoscibilità del trattamento imposto. Correlativamente, questa stessa indicazione è essenziale per consentire, nella sede del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi, il sindacato di non irragionevolezza della scelta legislativa.

Sono proprio il livello di gravità della specifica patologia e la sua capacità di diffondersi, insieme al grado di sicurezza della relativa profilassi vaccinale, a costituire gli essenziali elementi che entrano a far parte del giudizio di questa Corte. Infatti, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la discrezionalità legislativa nell'imposizione degli obblighi vaccinali deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte (sentenza n. 268 del 2017), e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (sentenze n. 15 e n. 14 del 2023, n. 5 del 2018 e n. 282 del 2002). Inoltre, proprio a fronte della scelta del vaccino, questa Corte è nelle condizioni di valutare la non irragionevolezza e la non sproporzionalità dell'introduzione dell'obbligo e delle specifiche conseguenze che il legislatore abbia voluto accostare alla sua violazione.

8. – A fronte di tutto quanto sin qui detto, il comma 1 della disposizione censurata stabilisce che la sanità militare dichiara indispensabile la sottoposizione del militare a «specifiche» profilassi vaccinali, per destinarlo a «particolari e individuate condizioni operative o di servizio», ma non predetermina i vaccini che possono essere imposti al militare, oververosia le patologie che si intende contrastare.

Così facendo, l'art. 206-*bis*, comma 1, cod. ordinamento militare non adempie alla necessità che sia «determinato», come richiede l'art. 32, secondo comma, Cost., il trattamento sanitario da imporre.

Non sfugge a questa Corte che al legislatore, esattamente come consente la riserva di legge relativa prescritta dalla disposizione costituzionale in esame, è permesso modulare il proprio intervento normativo tenendo conto della sussistenza di particolari esigenze di flessibilità connesse allo specifico contesto nel quale l'obbligo vaccinale è introdotto.

Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso della profilassi destinata al personale militare. Tale personale può infatti essere impiegato in molteplici scenari operativi, in Italia e all'estero, dunque in destinazioni e contesti conno-

tati, ciascuno, da un proprio, e peraltro variabile, rischio epidemiologico, da valutarsi anche alla stregua delle concrete modalità di svolgimento e di durata della missione, nonché delle attività che essa richiede.

In un simile contesto, da un lato, l'esigenza costituzionale di "determinazione" del trattamento deve essere soddisfatta dalla fonte primaria, quanto meno nella forma dell'elenco dei vaccini cui il militare può essere obbligatoriamente sottoposto, ai fini sopra indicati.

Dall'altro, la ricordata esigenza di flessibilità reclama, sia l'intervento di atti normativi subordinati che, entro la cornice dell'elenco fissato in legge, specifichino – in base a criteri a loro volta legislativamente previsti – i parametri da osservarsi per selezionare i vaccini a seconda delle diverse condizioni di impiego; sia l'intervento puntuale dell'amministrazione, che, in base a questo quadro normativo, stabilisca concretamente, di volta in volta, quale profilassi imporre al militare. Ciò nell'ambito di una discrezionalità da esercitarsi sulla base di valutazioni soggette al sindacato di attendibilità tecnico-scientifica esperibile dall'autorità giurisdizionale (tra le recenti, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 5 dicembre 2022, n. 10648 e sezione sesta, sentenza 5 dicembre 2022, n. 10624).

La disposizione censurata non si sottrae al compito di orientare la sanità militare nel senso appena indicato, giacché precisa, al comma 1, che le profilassi vaccinali, secondo appositi protocolli, devono essere funzionali a impiegare il personale militare «in particolari e individuate condizioni operative o di servizio, al fine di garantire la salute dei singoli e della collettività»; e, al comma 2, specifica analiticamente il contenuto dei citati protocolli, con particolare riguardo alle modalità di somministrazione dei vaccini (mentre il comma 3 esprime un contenuto di garanzia per il militare quanto alla verifica dei motivi sanitari che possono ostare alla vaccinazione, significato che il comma mantiene anche all'esito dell'odierno giudizio).

Si sottrae, tuttavia, come detto, al compito essenziale di fornire determinatezza all'obbligo vaccinale che intende introdurre, omettendo di individuare, quantomeno, l'elenco dei vaccini che possono essere resi obbligatori alla luce delle diverse condizioni di impiego del personale militare.

Per questo, l'art. 206-*bis*, comma 1, cod. ordinamento militare è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui autorizza la sanità militare a imporre al personale militare la somministrazione di specifiche profilassi vaccinali, senza che esse siano previamente individuate in via legislativa.

Spetta naturalmente allo stesso legislatore, in ragione della fisiologica evoluzione del dato medico-scientifico e del variare dello stesso rischio epidemiologico che connota i molteplici contesti in cui può essere impiegato il personale militare, l'onere di aggiornare, quando necessario, il catalogo dei vaccini potenzialmente obbligatori.

Fino a quando il legislatore non avrà provveduto al compito di fornire determinatezza al trattamento sanitario imposto nei termini qui indicati, resta

dunque inteso che, all'esito della presente pronuncia, il comma 1 dell'art. 206-*bis* cod. ordinamento militare non può fondare un obbligo vaccinale per il militare.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 206-*bis*, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 26 aprile 2016, n. 91 (Disposizioni integrative e correttive ai decreti legislativi 28 gennaio 2014, n. 7 e 8, adottate ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 31 dicembre 2012, n. 244), nella parte in cui autorizza la sanità militare a imporre al personale militare la somministrazione di specifiche profilassi vaccinali, senza che esse siano previamente individuate in via legislativa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2023.

* * *

Sentenza n. 110/2023 (Pres. Sciarra; Red. Viganò) ¹

Considerato in diritto

[*omissis*]

4.3. – La questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

4.3.1. – La disposizione impugnata è contenuta nell'ultimo dei diciotto commi dell'art. 7, genericamente rubricato «Modifiche di leggi regionali». I commi da 1 a 4, così come i successivi commi da 15 a 17 intervengono in effetti a modificare o abrogare singole disposizioni di sette diverse leggi regionali, mentre i commi da 5 a 14 concernono le attività di promozione della cultura della protezione civile e l'istituzione della relativa Scuola, che costituiscono l'oggetto della questione esaminata *supra* (punto 3). Il comma 18, qui scrutinato, non modifica né si inserisce in alcuna legge regionale preesistente, dettando una disciplina che appare consentire nuovi interventi edilizi in deroga a piani esistenti.

Come rileva esattamente l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione abbonda di termini imprecisi, o comunque di ardua intelligibilità, in difetto di qualsiasi riferimento al contesto normativo nel quale essa aspirerebbe ad

(¹) Con ordinanza n. 180/2023, la Corte costituzionale ha disposto la correzione di un errore materiale contenuto nell'ultimo capoverso del punto 4.3.1 del *Considerato in diritto*, stabilendo che le parole “art. 11 Preleggi” fossero sostituite da “art. 12 Preleggi”.

inserirsi. Così, la menzione delle «fasce di rispetto di tutte le zone e di tutte le aree di piano» è del tutto equivoca, laddove non si chiarisca preliminarmente a quali piani la disposizione faccia riferimento: se, ad esempio, ai piani urbanistici territoriali, ovvero ai piani funzionali alla tutela del paesaggio, tra i quali il futuro piano paesaggistico previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che la Regione ha l'obbligo di elaborare congiuntamente con il Ministero della cultura (art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004). Analogamente imprecise sono, poi, le nozioni di «opere già realizzate» e di «intervento da realizzare», così come la stessa espressione «tematismo che ha prodotto la fascia di rispetto», che non appare ancorata alla disciplina di una specifica tipologia di piano.

Ancora, la disposizione utilizza l'acronimo «V. A.» per indicare un procedimento che dovrebbe condizionare l'ammissibilità dell'intervento, senza fornire alcuna previa definizione del significato dell'acronimo stesso.

La disposizione era stata, peraltro, oggetto di vari rilievi critici proprio per la sua oscurità durante il dibattito che ne aveva preceduto l'approvazione (in questo senso, si vedano in particolare le pagine da 13 a 15 del resoconto integrale della seduta del Consiglio regionale del Molise del 13 maggio 2022, ore 9:30).

D'altra parte, né le spiegazioni fornite dalla Regione delle quali dà atto l'Avvocatura generale dello Stato nel proprio ricorso e che sono riprese testualmente dalla difesa regionale nella propria memoria di costituzione, né quelle più articolate fornite dalla stessa difesa regionale all'udienza, riescono a fornire convincenti chiavi di lettura del contenuto precettivo della disposizione impugnata. La Regione sostiene invero che il comma 18 impugnato intenda riferirsi al «Piano Paesistico Regionale», e più precisamente – come chiarito per la prima volta in udienza – alla disciplina dei «piani territoriali paesistico ambientali di area vasta» istituiti con la legge reg. Molise n. 24 del 1989, consentendo la realizzazione di nuove «opere» dal ridotto impatto visivo sul paesaggio. Tuttavia, nelle citate spiegazioni, e nella stessa memoria di costituzione, l'acronimo «V. A.» viene sciolto con l'espressione «Valutazione Ambientale» – espressione a sua volta ambigua, come non a torto osserva l'Avvocatura generale dello Stato, potendo riferirsi tanto alla valutazione di impatto ambientale (VIA) o alla valutazione ambientale strategica (VAS), o a entrambe –; mentre, in udienza, la difesa regionale ha sostenuto che l'acronimo alluderebbe semplicemente alla «verifica di ammissibilità» dell'opera da realizzare nelle fasce di rispetto previste dai piani menzionati.

Fermo restando l'ovvio principio che il contenuto precettivo di una legge deve anzitutto evincersi dal «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», anche alla luce dei lavori preparatori, in quanto utili a ricostruire l'«intenzione del legislatore» (art. 12 Preleggi), le spiegazioni fornite dalla Regione sul significato della disposizione impugnata, anche a mezzo del proprio difensore in udienza, confermano il carattere criptico dell'acronimo utilizzato, nonché la vaghezza di molte espressioni in esse contenute: a comin-

ciare dal sostantivo «tematismo», il cui significato può ragionevolmente cogliersi soltanto ove la disposizione venga letta alla luce della disciplina di cui alla legge reg. Molise n. 24 del 1989, che è stata invero evocata in udienza, ma non è in alcun modo richiamata dal testo normativo in esame.

4.3.2. – Occorre a questo punto stabilire se una disposizione dal significato così radicalmente inintelligibile si ponga per ciò stesso in contrasto, come sostenuto dal ricorrente, con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

4.3.2.1. – In materia penale, questa Corte esercita da tempo un controllo sui requisiti minimi di chiarezza e precisione che debbono possedere le norme incriminatrici, in forza – in particolare – del principio di legalità e tassatività di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Già nella sentenza n. 96 del 1981 si è affermato, in proposito, che il legislatore penale «ha l'obbligo di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intelleggibilità dei termini impiegati» (punto 2 del Considerato in diritto). Sulla base di tale criterio, la pronuncia ha ritenuto costituzionalmente illegittima la disposizione incriminatrice del plagio (art. 603 del codice penale), che vietava di «sottopo[rre] una persona al proprio potere, in modo da ridurla in totale stato di soggezione»: situazione considerata da questa Corte del tutto oscura nei suoi contorni, e per tale ragione «non verificabile nella sua effettuazione e nel suo risultato non essendo né individuabili né accertabili le attività che potrebbero concretamente esplicarsi per ridurre una persona in totale stato di soggezione» (punto 14 del Considerato in diritto).

In una successiva occasione, relativa a un rinvio normativo erroneo contenuto in una disposizione incriminatrice, questa Corte ha affermato che «vi sono requisiti minimi di riconoscibilità e di intelleggibilità del precetto penale – che rappresentano anche, peraltro, requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa – in difetto dei quali la libertà e la sicurezza giuridica dei cittadini sarebbero pregiudicate». Il che, ha proseguito la Corte, «è quanto si verifica nel caso in esame, in cui l'errore materiale di redazione del testo legislativo [...] costituisce per il cittadino una vera e propria insidia, palesemente idonea ad impedirgli la comprensione del precetto penale, o, quanto meno, a fuorviarlo. L'errore stesso, peraltro, introduce nella formulazione letterale della disposizione un elemento certo, pur se involontario, di irrazionalità e di contraddittorietà rispetto al contesto normativo in cui la disposizione è inserita e come tale determina anche una violazione di quel canone di coerenza delle norme che è espressione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione» (sentenza n. 185 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto).

In un altro caso, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione penale che incriminava il fatto dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione «che non si adopera per ottenere dalla competente autorità diplomatica o consolare il rilascio del documento di viaggio occorrente». Nella pronuncia si è osservato che l'indeterminatezza del precetto

non solo poneva il suo destinatario «nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza», ma non consentiva, altresì, «all'interprete di esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da un fondamento controllabile nella operazione ermeneutica di riconduzione della fattispecie concreta alla previsione normativa» (sentenza n. 34 del 1995, punto 2 del Considerato in diritto. Per un'ulteriore e più recente ipotesi in cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo un precetto penale per l'assoluta indeterminatezza dei suoi contorni, questa volta per contrasto con gli artt. 7 CEDU e 2 del Protocollo n. 4 CEDU, entrambi rilevanti nell'ordinamento italiano in forza dell'art. 117, primo comma, Cost., sentenza n. 25 del 2019).

4.3.2.2. – In materia di misure di prevenzione, criteri analoghi hanno condotto questa Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale, per contrasto con vari altri parametri costituzionali, di disposizioni che enunciavano presupposti eccessivamente vaghi e imprecisi, come tali inidonei ad assicurare al destinatario la riconoscibilità del precetto e la prevedibilità delle sue conseguenze (sentenza n. 24 del 2019, in particolare punto 12.3. del Considerato in diritto), e ancor prima a vincolare ragionevolmente la discrezionalità delle autorità chiamate ad applicarle (sentenza n. 177 del 1980, punto 6 del Considerato in diritto).

4.3.2.3. – Con specifico riferimento a leggi regionali, infine, questa Corte ha avuto occasione di ritenere fondata una questione relativa a una complessa vicenda normativa in materia di installazione di impianti eolici, con la quale il legislatore regionale aveva inteso far rivivere, per un periodo di tempo limitato, una disposizione già abrogata. La Corte ha ritenuto censurabile, al metro dell'allora evocato parametro del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., la tecnica normativa adottata, che rendeva difficilmente ricostruibile da parte dell'amministrazione la disciplina effettivamente vigente, giudicando tale tecnica «“foriera di incertezza”, posto che essa “può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione” (sentenza n. 364 del 2010)» (sentenza n. 70 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto).

4.3.3. – Anche alla luce dei precedenti appena rammentati, deve più in generale ritenersi che disposizioni irrimediabilmente oscure, e pertanto foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta, si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 Cost.

L'esigenza di rispetto di standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative, e conseguentemente di ragionevole prevedibilità della loro applicazione, va certo assicurata con particolare rigore nella materia penale, dove è in gioco la libertà personale del consociato, nonché più in generale allorché la legge conferisca all'autorità pubblica il potere di limitare i suoi diritti fondamentali, come nella materia delle misure di prevenzione. Ma sarebbe errato ritenere che tale esigenza non sussista affatto rispetto alle norme

che regolano la generalità dei rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, ovvero i rapporti reciproci tra questi ultimi. Anche in questi ambiti, ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione.

Una norma radicalmente oscura, d'altra parte, vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.

4.3.4. – Ogni enunciato normativo, beninteso, presenta margini più o meno ampi di incertezza circa il suo ambito di applicazione, senza che ciò comporti la sua illegittimità costituzionale. Compito essenziale della giurisprudenza è quello di dipanare gradualmente, attraverso gli strumenti dell'esegesi normativa, i dubbi interpretativi che ciascuna disposizione inevitabilmente solleva, nel costante confronto con la concretezza dei casi in cui essa è suscettibile di trovare applicazione; ciò che contribuisce a rendere più uniforme e prevedibile la legge per i consociati.

Né certamente potrebbe ritenersi contrario all'art. 3 Cost. il ricorso da parte della legge a clausole generali, programmaticamente aperte a «processi di specificazione e di concretizzazione giurisprudenziale» (sentenza n. 8 del 2023, punto 12.1. del Considerato in diritto, con riferimento alla clausola di buona fede di cui all'art. 1337 cod. civ.).

Né, ancora, potrebbe ritenersi precluso alla legge utilizzare concetti tecnici o di difficile comprensione per chi non possieda speciali competenze tecniche: la complessità delle materie che il legislatore si trova a regolare spesso esige una disciplina normativa a sua volta complessa. Sempre più frequentemente, del resto, le leggi fanno uso di definizioni normative, collocate in disposizioni di carattere generale, che consentono all'interprete di attribuire significati precisi alle espressioni tecniche, a volte lontane dal linguaggio comune, utilizzate in un dato *corpus* normativo.

Diverso è, però, il caso in cui il significato delle espressioni utilizzate in una disposizione – nonostante ogni sforzo interpretativo, compiuto sulla base di tutti i comuni canoni ermeneutici – rimanga del tutto oscuro, con il risultato di rendere impossibile all'interprete identificare anche solo un nucleo centrale di ipotesi riconducibili con ragionevole certezza alla fattispecie normativa astratta. Una tale disposizione non potrà che ritenersi in contrasto con quei «requisiti minimi di razionalità dell'azione legislativa» che la poc'anzi menzionata sentenza n. 185 del 1992 ha, in via generale, evocato in funzione della tutela della «libertà e della sicurezza dei cittadini».

4.3.5. – A identiche conclusioni sono, del resto, pervenute altre giurisdizioni costituzionali affini a quella italiana per tradizioni e premesse culturali.

Secondo la costante giurisprudenza del Conseil constitutionnel francese, l'accessibilità e l'intelligibilità della legge rappresentano principi di rango costituzionale, che impongono al legislatore di adottare disposizioni sufficientemente precise al fine di proteggere gli individui dal rischio di applicazioni arbitrarie delle leggi, evitando di addossare alle autorità amministrative e giurisdizionali il compito di stabilire regole che spettano invece al legislatore (decisione 27 luglio 2006, n. 2006-540 DC, considerato n. 9). I principi in questione sono dedotti, tra l'altro, dallo stesso principio di eguaglianza dinanzi alla legge, proclamato dall'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, non potendo esservi effettiva eguaglianza – ad avviso del Conseil – se non quando i cittadini abbiano una «conoscenza sufficiente delle norme loro applicabili» (decisione 16 dicembre 1999, n. 99-421 DC, considerato n. 13; per una recente dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge in ragione della sua inintelligibilità, decisione 30 luglio 2021, n. 2021-822 DC, paragrafi 29 e 30).

Parimenti il Tribunale costituzionale federale tedesco da molti decenni ormai riconosce l'esistenza di un mandato costituzionale di «precisione» e «chiarezza normativa», in base al quale le disposizioni di legge debbono essere formulate in modo tale da: a) consentire ai loro destinatari di comprendere il loro significato e di regolare di conseguenza la loro condotta, b) disciplinare e limitare efficacemente l'attività della pubblica amministrazione, e c) consentire all'autorità giudiziaria di esercitare il proprio potere di controllo sull'attività dell'amministrazione sulla base di criteri giuridici prestabiliti (pronuncia 3 marzo 2004, BVerfGE 110, 33, pagine 53 e 54, e ivi ulteriori riferimenti). Tale mandato, a sua volta derivato dal principio dello Stato di diritto di cui all'art. 20, comma 3, della Legge fondamentale (pronuncia 22 giugno 1977, BVerfGE 45, 400, pagina 420), non osta ovviamente a che la norma possa presentare ambiguità di significato destinate a essere sciolte attraverso i tradizionali metodi interpretativi (pronuncia 27 novembre 1990, BVerfGE 83, 130, pagina 145), ma implica standard minimi di comprensibilità e di non contraddizione dei testi normativi, il cui mancato rispetto determina la loro illegittimità costituzionale (per recenti applicazioni di tale principio, pronuncia 28 settembre 2022, 1 BvR 2354/13, paragrafi 106 e seguenti, nonché pronuncia 20 luglio 2021, BVerfGE 159, 40, pagine 68 e seguenti, entrambe con estese ricostruzioni della giurisprudenza costituzionale in materia).

4.3.6. – La disposizione in questa sede all'esame costituisce esempio paradigmatico di un enunciato normativo affetto da radicale oscurità: un enunciato che, da un lato, condiziona l'ammissibilità di non meglio precisati «interventi» all'interno di altrettanto vaghe «fasce di rispetto» a una procedura identificata con un acronimo incomprensibile, e in effetti oggetto di due diverse letture da parte della stessa difesa regionale; e che, dall'altro, non si collega ad

alcun corpo normativo preesistente e rimane, per così dire, sospeso nel vuoto, precludendo così la possibilità di utilizzare il prezioso strumento dell'interpretazione sistematica, che presuppone l'inserimento della singola disposizione in un contesto normativo che si assume connotato da interna coerenza.

Una disposizione siffatta, in ragione dell'indeterminatezza dei suoi presupposti applicativi, non rimediabile tramite gli strumenti dell'interpretazione, non fornisce alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato, in contrasto con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con esigenze minime di eguaglianza di trattamento tra i consociati; e rende arduo al privato lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa.

4.4. – La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) [*omissis*];
- 2) [*omissis*];
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 18, della legge reg. Molise n. 8 del 2022;
- 4) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2023.

* * *

Sentenza n. 138/2023 (Pres. Sciarra; Red. Barbera)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010 è fondata, in riferimento all'art. 123 Cost., per violazione dell'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania.

Questa Corte ha già stabilito, anche in un caso che aveva per oggetto proprio una legge della Regione Puglia di autorizzazione alla delegificazione (sentenza n. 178 del 2019), che lo statuto regionale è fonte sovraordinata alla legislazione della regione, con conseguente illegittimità costituzionale della norma primaria che si ponga in contrasto con la previsione statutaria.

Anche la Regione Campania ha inteso introdurre nello statuto, quale norma sulla normazione, una previsione, l'art. 56, comma 4, che riproduce «quasi letteralmente» (sentenza n. 130 del 2016) l'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in tema di regolamenti governativi autorizzati alla delegificazione. Essa dispone che «[n]elle materie di competenza esclusiva della Regione la legge regionale può autorizzare la Giunta ad emanare regolamenti in materie già disciplinate con legge. In tal caso la legge regionale di autorizzazione determina le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data dell'entrata in vigore delle norme regolamentari».

5. – Sulla base di tale disposizione, la norma censurata ha avviato e regolato il processo di delegificazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, che era stato fino ad allora retto da una disciplina primaria, contenuta nella legge reg. Campania n. 11 del 1991; legge di carattere dettagliato e tale, quindi, da governare minuziosamente ogni profilo della materia.

Successivamente, con la legge regionale in esame, la Regione Campania ha ritenuto di adeguarsi ad una generale tendenza a rendere più flessibile la disciplina dell'organizzazione degli uffici pubblici. Tale tendenza è maturata anche nella legislazione statale fin dai primi anni novanta del secolo scorso, e ha trovato i momenti più significativi, quanto ai profili organizzativi dell'apparato amministrativo e di governo, nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) in tema di organizzazione delle pubbliche amministrazioni e di pubblico impiego, seguito dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), il cui art. 13, comma 1, ha introdotto il comma 4-*bis* nel corpo dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, estendendo con esso la delegificazione all'organizzazione e alla disciplina degli uffici dei ministeri; infine, nel decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), concernente l'organizzazione del Governo.

È vero che compete alla legge, sia nelle materie assistite da riserve relative, sia in quelle non coperte da alcuna riserva, determinare il grado di analiticità con il quale disciplinare talune situazioni e lo spazio che, viceversa, può essere aperto a fonti del diritto di natura secondaria. Tuttavia la legislazione appena ricordata, che si aggiunge a numerosi altri interventi di delegificazione, mostra che il legislatore statale ha avvertito in modo urgente la necessità di contrastare la precedente tendenza a irrigidire nella forma della legge anche profili di minore impatto sulla vita delle istituzioni e della comunità. Si è così posto il

problema di distinguere tra quanto merita di essere attratto alle forme e alle garanzie proprie della fonte primaria, e quanto può invece essere affidato all'attività normativa regolamentare, e più in generale secondaria, sulla base del presupposto che essa abbia una migliore capacità di evolvere a seconda delle necessità, e permetta a sua volta una immediata tutela presso le giurisdizioni comuni.

In particolare, rendendo più flessibili i moduli dell'organizzazione dei pubblici uffici, il legislatore statale ha inteso sottrarsi a vincoli che, nella loro omogeneità, rischiavano di imporre soluzioni uniche a problemi differenti; si rivelavano di ostacolo a pronte risposte per una materia che richiede una continua verifica tra forme di strutturazione dell'apparato ed efficienza; comportavano un certo grado di deresponsabilizzazione del potere esecutivo nell'adottare forme e criteri procedurali adeguati ai compiti amministrativi affidatigli.

6. – In ambito regionale, lo statuto della Regione Campania si è fatto carico dell'esigenza di assegnare alla legge di autorizzazione alla delegificazione la fissazione dei criteri e dei limiti entro i quali il regolamento può legittimamente operare, affinché quest'ultimo definisca «semplicemente il termine iniziale» della abrogazione, i cui effetti sono invece da imputare esclusivamente alla fonte primaria (sentenza n. 378 del 2004).

Esigendo, in altri termini, che la legge regionale di autorizzazione indichi con specificità le norme legislative vigenti destinate all'abrogazione, e rechi essa stessa le norme generali regolatrici della materia, lo statuto regionale assicura che la delegificazione non si traduca in un mero espediente formale.

[*omissis*]

8. – Nel valutare il dubbio di legittimità costituzionale così proposto, va premesso che, in tema di delegificazione sul modello tracciato dalla legge n. 400 del 1988, «le norme generali regolatrici della materia hanno, tendenzialmente, una funzione delimitativa più stringente rispetto ai principi e criteri direttivi» di cui all'art. 76 Cost. (sentenza n. 303 del 2005).

Esse devono, quindi, avere un raggio di azione tale da costituire le scelte fondanti l'assetto normativo dell'oggetto della delegificazione, sul quale il regolamento si innesta non per completare o integrare queste ultime, ma per svilupparle ulteriormente.

Si tratta di un requisito da assumere con un certo grado di flessibilità, che in relazione alla materia delegificata riguarda oggetti che si prestano ad una regolamentazione legislativa meno analitica, per la loro natura organizzativa, tecnica o procedimentale (sentenza n. 278 del 2010).

In questa prospettiva, non può escludersi che anche norme di scopo, con le quali la legge di autorizzazione alla delegificazione aspira ad indirizzare il regolamento verso un obiettivo specifico, possano integrare le norme generali regolatrici. Infatti, selezionare la finalità da perseguire con la fonte secondaria può valere a tracciare i confini di quest'ultima, ogni qual volta, anche alla luce

della materia trattata, tale finalità sia così specifica da offrirsi a parametro effettivo di valutazione della legalità del regolamento.

Naturalmente, a tal fine resta necessario che l'obiettivo enunciato dal legislatore non abbia tratti di genericità tali da svuotarlo di ogni profilo prescrittivo, e quindi della precipua funzione non solo di orientare la potestà regolamentare, ma anche di costituire uno standard valutativo di essa delineato in autonomia dal legislatore della delegificazione.

9. – Nel caso oggetto della presente questione di legittimità costituzionale, in particolare, è evidente l'inidoneità, sotto tale profilo, dei richiamati fini di «imparzialità, buon andamento dell'amministrazione regionale e trasparenza dell'azione amministrativa» (art. 2, comma 1, lettera *a*), e di «perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia, ed economicità nell'esercizio dei compiti e delle funzioni assegnate alle strutture organizzative individuate» (art. 2, comma 1, lettera *c*).

Difatti, è ovvio che i pubblici uffici non possano che essere strutturati, per vincolo costituzionale, in tali termini. Perciò, prendere in considerazione tali finalità avrebbe l'effetto di svuotare la norma generale regolatrice di ogni attitudine sua propria a conferire un taglio peculiare alla materia, sulla base del quale testare la corrispondenza del regolamento alla volontà legislativa.

Analogo ragionamento potrebbe valere per gli artt. 64 e 65 contenuti nel Titolo IX dello statuto reg. Campania, richiamati dalla disposizione censurata, se non fosse che, in questo caso, emerge l'estraneità di tali previsioni rispetto alla materia delegificata. Quest'ultima attiene infatti all'organizzazione degli uffici di Giunta e non ai «[p]rincipi dell'attività amministrativa» ai quali sono dedicate le norme appena citate in tema, rispettivamente, di «[f]unzioni amministrative regionali» e di «[p]rocedimento amministrativo e diritto di accesso».

10. – È da ritenere che l'attitudine delle norme generali a regolare la materia si misura anche in relazione alla stretta inerenza di esse con l'oggetto della delegificazione.

Resta fermo che, in base all'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania, non deve esserci sovrapposizione tra criteri enunciati per indirizzare la potestà regolamentare e la delimitazione del tessuto normativo da abrogare, nel senso che tali profili esprimono garanzie statutarie distinte nell'ambito del processo di delegificazione, la prima volta all'osservanza del principio di legalità sostanziale nella disciplina normativa (sentenza n. 279 del 2012), la seconda intesa a sottrarre al potere esecutivo la scelta relativa a quali norme primarie abrogare, e quali no. Tuttavia, è altrettanto chiaro che la norma generale regolatrice è tale, solo se è pertinente rispetto all'oggetto da delegificare.

L'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010 ha sottratto all'abrogazione, tra gli altri, gli artt. 13 (Attribuzioni, compiti e responsabilità dei dirigenti regionali), 14 (Mobilità dei dirigenti), 18 (Organico) e 20 (Inquadramento del personale), manifestandosi così la volontà del legislatore regionale di non delegificare gli importanti settori della dotazione organica e della

posizione dei dirigenti (per quanto il citato art. 13 rinvii a disposizioni di legge già abrogate, vale a dire gli artt. 13 e 14 della legge della Regione Campania 23 maggio 1984, n. 27, recante «Nuovo stato giuridico e trattamento economico del personale regionale», e l'art. 18 rinvii ad una «successiva legge regionale»).

Ciò premesso, dalle disposizioni appena citate nulla si può dedurre di ulteriore, quanto alla parte delegificata dell'ordinamento amministrativo degli uffici della Giunta regionale, in precedenza disciplinato dalla legge reg. Campania n. 11 del 1991.

Tanto vale anche per gli artt. 66 (Separazione tra politica e amministrazione) e 67, comma 2, dello statuto reg. Campania, inerenti alla appartenenza dei dirigenti regionali a un ruolo unico, e per l'art. 67, commi 1 e 3, che riguarda le modalità di accesso al pubblico impiego regionale e il ruolo del personale del Consiglio regionale, e per l'art. 68 che contiene mere norme transitorie.

Le disposizioni contenute nel Titolo IX dello statuto regionale, e richiamate dalla norma censurata, sono in definitiva inidonee per il loro contenuto a fungere da norme regolatrici.

11. – Analogamente, quanto alle altre disposizioni non abrogate della legge reg. Campania n. 11 del 1991, gli artt. 19 (Rapporti con le organizzazioni sindacali), 23 (Incarichi nei Settori delle Foreste) e 25 (Consulenza di esperti) si riferiscono a profili marginali, senza che vi sia modo di indurre da essi criteri di vincolo quanto all'esercizio del potere regolamentare.

Infine, l'art. 22 della stessa legge regionale, nell'esprimere un principio di flessibilità, quanto all'organizzazione dei settori delle foreste, della formazione professionale e del decentramento, nulla aggiunge alla lettera *d*) dell'art. 2, comma 1, censurato, che, su scala più generale, si propone di realizzare la «più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali».

Ne consegue che anche la parte normativa sottratta alla delegificazione non offre adeguati criteri, quanto alla predeterminazione, con grado sufficiente, del contenuto del regolamento.

12. – Non resta, perciò, che prendere in esame le ulteriori tre norme generali regolatrici della materia enunciate dalle lettere *b*), *d*) ed *e*) del censurato art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010.

Esse hanno senza dubbio attinenza con l'oggetto della delegificazione, che conformano, in tal caso, non solo con l'indicazione di finalità da perseguire, ma anche con disposizioni organizzative che circoscrivono l'esercizio della potestà regolamentare, e servono da parametri con cui saggiare la legalità del regolamento.

In particolare, la lettera *b*) prevede, tra l'altro, «[l'] accorpamento e [la] soppressione delle strutture esistenti», precludendo al regolamento di incrementarle, ed anzi indirizzandolo necessariamente sulla via opposta,

La lettera *d*) esige la «più ampia flessibilità nell'organizzazione degli uffici regionali», optando per un modulo organizzativo che rifugga da rigidi vincoli strutturali, ed estendendo, perciò, all'intero ordinamento degli uffici della

Giunta quanto già previsto per alcuni micro-settori dall'art. 22 della legge reg. Campania n. 11 del 1991.

La lettera *e*) impone «l'istituzione di apposite strutture organizzative», al fine di assicurare l'efficace coordinamento tra attività amministrativa e indirizzi politico-amministrativi impartiti dagli organi di governo. In questo modo si vincola il regolamento a concretizzare detta previsione, mediante l'introduzione di uffici dotati di tale peculiare competenza.

Ciò detto, viene chiaramente in risalto l'estrema frammentarietà di simili previsioni; esse, pur pertinenti e specifiche, quanto alla riconfigurazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, non riescono a coprire adeguatamente la vasta materia consegnata alla delegificazione.

Non è indifferente, ai fini della decisione, considerare che l'abrogazione incide su una legge assai analitica nel disciplinare tale materia, attraverso la determinazione della natura di tutte le strutture organizzative, del numero e delle specifiche competenze attribuite a ciascuna «area generale di coordinamento» e a ciascun «settore», e, infine del numero massimo di «servizi e sezioni».

A tali aree normative il regolamento che ha completato il processo di delegificazione si è integralmente sovrapposto, senza alcuna base normativa primaria atta a indirizzarne le scelte, posto che la norma censurata non prevede alcunché sull'articolazione degli uffici, né sul numero di essi, né, di conseguenza, sulle competenze loro demandate.

Come si è già osservato, non vi sono ragioni costituzionali che ostino alla delegificazione degli apparati amministrativi, nel rispetto dei limiti tracciati dalla Costituzione, e, per la Regione Campania, dallo statuto, ed anzi tale processo è stato ampiamente coltivato dal legislatore statale, per mezzo di disposizioni ben più specifiche di quelle contenute nella legge regionale censurata.

Quest'ultima, invece, come si è detto, reca norme generali regolatrici della materia solo per profili parziali e privi di organicità, permettendo al regolamento di invadere spazi in precedenza coperti da norme legislative, ma senza dettare alcuna disposizione generale ad essi specificamente riferibile.

Il legislatore regionale ha quindi valicato il limite, pur largo in tema di organizzazione degli uffici pubblici, che l'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania gli imponeva di rispettare, così dando luogo ad una violazione dell'art. 123 Cost. (sentenze n. 178 del 2019 e n. 130 del 2016), con conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 8 del 2010.

13. – Deve essere altresì dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale del comma 2 del medesimo art. 2 censurato, il quale prevede che la legge reg. Campania n. 11 del 1991 sia abrogata dalla data di entrata in vigore del regolamento, poi sopraggiunto. Difatti, ove la legge di autorizzazione alla delegificazione sia costituzio-

nalmente illegittima, l'effetto abrogativo ad essa imputabile non può prodursi in ragione dell'adozione del regolamento.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 6 agosto 2010, n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale);

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Campania n. 8 del 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2023.

* * *

Sentenza n. 216/2023 (Pres. Barbera; Red. Prosperetti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito, la questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

4.1. – L'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale, è già stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 169 del 2022, ma limitatamente alla parte in cui stabiliva l'abrogazione dell'art. 2262, commi 2 e 3, cod. ordinamento militare, che prevedeva, per i militari in possesso dell'abilitazione di controllore del traffico aereo, un beneficio del tutto analogo a quello stabilito per i piloti militari.

Detta sentenza ha rilevato che la «norma censurata, a fronte di una *ratio* incentivante, quale quella che viene in rilievo nella specie, viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei controllori di volo, e così contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale».

4.2. – Nella relazione illustrativa del disegno di legge n. 5205 (Disposizioni per disincentivare l'esodo dei piloti militari), presentato dal Ministro della difesa di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, alla Camera dei deputati il 4 agosto 1998 e poi divenuto legge n. 42 del 2000, si legge che: «[l']elevatissimo livello di specializzazione e di

competenza tecnica di numerose categorie di personale delle Forze armate comporta, da sempre, una forte richiesta del mercato che si traduce in una costante fuoriuscita di professionalità pregiate verso l'impiego civile» e che «[l]a fortissima espansione dell'aviazione commerciale degli ultimi anni ha comportato l'incremento abnorme della richiesta di personale pilota e, nell'ultimo triennio, l'esodo di oltre trecento unità di piloti dell'Aeronautica militare verso l'impiego presso compagnie aeree civili. Tale esodo erode giorno dopo giorno le potenzialità delle forze aeree, comportando penalizzazioni altissime dello strumento militare».

Dai suddetti lavori parlamentari emerge, in modo evidente, la *ratio* incentivante della misura prevista dalla norma abrogata, introdotta appunto allo specifico fine di dissuadere dall'esodo i piloti militari che, transitando presso compagnie aeree civili, avrebbero conseguito un miglior trattamento economico.

4.3. – Proprio in considerazione di tale specifica *ratio* è, quindi, indubbio che, come nel caso esaminato nella sentenza n. 169 del 2022, ci si trovi «al cospetto di una situazione soggettiva che discende direttamente dalla norma e che radica nei suoi destinatari un affidamento “rinforzato”; situazione che non può essere esposta ad un semplice ripensamento del legislatore».

Dall'esame dei lavori parlamentari e del testo della norma emerge che si tratta di un emolumento correlato alla volontaria permanenza in servizio dei piloti militari, sempre che in possesso dei requisiti previsti dalla legge, da erogarsi una tantum, non riconducibile ad un rapporto previdenziale che, in quanto rapporto di durata, può invece subire modificazioni.

5. – La giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che, a particolari condizioni, l'art. 3 Cost. possa offrire una tutela all'affidamento.

Tale principio «non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, “anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti”. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione “che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto” (*ex plurimis*, sentenze, n. 216 e n. 56 del 2015, n. 219 del 2014, n. 154 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012 e n. 302 del 2010; ordinanza n. 31 del 2011)» (sentenza n. 54 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 145 del 2022).

Per stabilire se le disposizioni sopravvenute incidano in maniera irragionevole e, quindi, costituzionalmente illegittima sull'affidamento, costituiscono indici rilevatori «il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento

retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprime (in particolare, sentenza n. 108 del 2016)» (sentenza n. 108 del 2019).

In conclusione, l'abrogazione della disposizione contenuta nell'art. 2261 cod. ordinamento militare, avvenuta dopo quattordici anni dalla sua originaria entrata in vigore, concreta, quindi, una violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei piloti militari e così contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella parte in cui ha disposto l'abrogazione dell'art. 2261 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2023.

* * *

Sentenza n. 4/2024 (Pres. Barbera; Red. D'Alberti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

7.1. – Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, «la disposizione di interpretazione autentica è quella che, qualificata formalmente tale dallo stesso legislatore, esprime, anche nella sostanza, un significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge» (sentenza n. 133 del 2020). Diversamente, nel caso in cui «la disposizione, pur autoqualificantesi interpretativa, attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, essa è innovativa con efficacia retroattiva (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 209 del 2010 e n. 155 del 1990)» (sentenza n. 104 del 2022).

7.2. – Nel caso in esame, l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000, lungi dall'aver assegnato all'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come

convertito, uno dei possibili significati normativi ad esso attribuibili, ha conferito allo stesso un nuovo significato che non era ricavabile dal testo della legge.

7.2.1. – Sul punto, occorre premettere che l'istituto della RIA era stato disciplinato dal d.P.R. n. 44 del 1990, il quale aveva recepito l'accordo sindacale del 26 settembre 1989 concernente il personale dei Ministeri e degli altri enti di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68 (Determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva, di cui all'art. 5 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93).

In particolare, l'art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 44 del 1990 aveva riconosciuto alcune maggiorazioni della RIA in favore del personale che «alla data del 1° gennaio 1990» avesse «acquisito esperienza professionale con almeno cinque anni di effettivo servizio» o che avesse maturato «detto quinquennio nell'arco della vigenza contrattuale»; nel successivo comma 5 era stato previsto il raddoppio o la quadruplicazione delle somme dovute a titolo di maggiorazione della RIA al personale che, «nell'arco della vigenza contrattuale», avesse maturato, rispettivamente, «dieci o venti anni di servizio, previo riassorbimento delle precedenti maggiorazioni».

L'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, – tenendo «ferma sino al 31 dicembre 1993 la vigente disciplina emanata sulla base degli accordi di comparto di cui alla legge 29 marzo 1983, n. 93, e successive modificazioni e integrazioni» – ha prorogato al triennio 1991-1993 l'efficacia dell'intero d.P.R. n. 44 del 1990, la cui scadenza originaria era fissata al 31 dicembre 1990 (art. 1, comma 1, del d.P.R. citato).

Alla luce di tale proroga legislativa, l'«arco della vigenza contrattuale» – cui facevano riferimento i citati commi 4 e 5 dell'art. 9 di tale d.P.R. ai fini della maturazione delle anzianità di servizio per il riconoscimento della maggiorazione della RIA – doveva chiaramente intendersi come riferito al nuovo termine di efficacia dello stesso d.P.R. (31 dicembre 1993) e non già al termine originariamente previsto (31 dicembre 1990).

D'altra parte, come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa, la disciplina di origine pattizia contenuta in tale decreto rappresentava un «unicum indivisibile» (Consiglio di Stato, sezione quarta, 17 ottobre 2000, n. 5522). Proprio in ragione di tale indivisibilità, l'eventuale volontà del legislatore di escludere dalla proroga alcuni istituti retributivi contenuti nel d.P.R. n. 44 del 1990 – come quelli legati alle maggiorazioni della RIA – avrebbe richiesto una esplicita previsione normativa, come è peraltro avvenuto con riferimento alla disposizione che ha espressamente impedito, per esigenze di contenimento della spesa, l'operatività degli automatismi stipendiali per il solo anno 1993 (art. 7, comma 3, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito).

7.2.2. – In definitiva, stante l'assenza nell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, di qualsiasi dato testuale da cui potesse ricavarsi la volontà del legislatore di impedire l'operatività della disciplina sulla RIA nel triennio 1991-1993, l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 – nell'esclu-

dere che la proroga del d.P.R. n. 44 del 1990 al 31 dicembre 1993 potesse estendere anche il termine per la maturazione delle anzianità di servizio ai fini delle maggiorazioni della RIA – ha attribuito retroattivamente alla disposizione originaria un nuovo significato, non rientrante tra quelli estraibili dal suo testo.

8. – Una volta esclusa la natura autenticamente interpretativa della disposizione, dinanzi a leggi aventi efficacia retroattiva questa Corte è chiamata ad esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso: ciò in ragione della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

Il controllo di costituzionalità diviene ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica. Infatti, tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014).

8.1. – Con riguardo al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ha assunto un rilievo sempre più decisivo la giurisprudenza della Corte EDU (tra le altre, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47). Ciò in virtù della «funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea» (sentenza n. 348 del 2007).

Come chiarito da questa Corte, infatti, nel sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali «al fine di massimizzarne l'espansione in un "rapporto di integrazione reciproca"» (sentenza n. 145 del 2022).

Sulla base di tale sinergia, questa Corte è chiamata innanzitutto a verificare se l'intervento legislativo retroattivo sia effettivamente preordinato a condizionare l'esito di giudizi pendenti. A tal fine, assumono rilievo – sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU – alcuni «elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa» e riferibili principalmente al «metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore» (così, sentenza n. 12 del 2018; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2022 e n. 174 del 2019). Occorre dunque effettuare una verifica di legittimità costituzionale che – in maniera non dissimile dal sindacato sull'eccesso di potere amministrativo mediante l'impiego di figure

sintomatiche – assicuri una particolare estensione e intensità del controllo sul corretto uso del potere legislativo.

8.2. – Tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo, appare innanzitutto significativo il fatto che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato» e che l'intervento legislativo si collochi «a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica» (sentenza n. 174 del 2019).

Nel caso in esame, l'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000 è entrato in vigore il 1° gennaio 2001 e, quindi, ben nove anni dopo l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito, quando erano pendenti diversi giudizi promossi da dipendenti nei confronti di amministrazioni pubbliche.

8.3. – È altresì rilevante, come elemento sintomatico, il fatto che – lo si è anticipato *supra*, al punto 7.2.2. – la disposizione censurata, pur essendosi “auto-qualificata” come interpretativa, abbia in realtà introdotto un significato che non si poteva in alcun modo evincere dal testo dell'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito.

Come chiarito da questa Corte, la stessa erroneità della «autoqualificazione della disposizione censurata quale norma di interpretazione autentica» può costituire un sintomo di un uso improprio della funzione legislativa (sentenza n. 145 del 2022). Tale uso improprio dello strumento della legge interpretativa, ove questa incida sul contenzioso pendente, concorre a disvelare la volontà del legislatore di incidere retroattivamente sui rapporti in essere e di condizionare i giudizi in corso.

8.4. – Ma, soprattutto, risulta decisivo il fatto che il legislatore abbia adottato la disposizione censurata per superare un orientamento giurisprudenziale consolidato, al fine specifico di incidere su giudizi ancora pendenti in cui era parte l'amministrazione pubblica, fatta salva la sola esecuzione dei giudicati già formati alla data di entrata in vigore della disposizione medesima.

Va infatti evidenziato che, nell'ambito di controversie promosse da dipendenti pubblici ai fini del riconoscimento delle maggiorazioni della RIA ai sensi dell'art. 9, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 44 del 1990, il Consiglio di Stato aveva chiaramente affermato che la proroga legislativa dell'efficacia del d.P.R. n. 44 del 1990 al triennio 1991-1993 (disposta dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 384 del 1992, come convertito) avesse modificato anche il termine utile ai fini del calcolo delle anzianità di servizio necessarie alla maturazione di tali maggiorazioni: con la conseguenza che i dipendenti pubblici – sino all'entrata in vigore della disposizione censurata – si sono visti riconoscere le maggiorazioni sulla base di anzianità di servizio maturate successivamente al 31 dicembre 1990 (tra le altre, si veda Consiglio di Stato, sezione quarta, 17 ottobre 2000, n. 5522).

In un simile contesto, il legislatore è intervenuto, con la disposizione censurata, al fine specifico di superare tale orientamento giurisprudenziale, nella consapevolezza della grande diffusione del contenzioso promosso dai dipendenti pubblici per il riconoscimento delle maggiorazioni della RIA in relazione

al triennio 1991-1993. Tale finalità emerge in maniera incontrovertibile dalla documentazione predisposta dagli uffici parlamentari a illustrazione dei contenuti dell'art. 51, comma 3, della legge n. 388 del 2000, ove si sottolinea che «[l]'iniziativa è giustificata dalla considerazione che è intervenuta una giurisprudenza del Consiglio di Stato [...] ormai consolidata che riconosce l'ultrattività al 31 dicembre 1992 degli accordi di comparto ai fini della maturazione dell'anzianità di servizio utile per il conseguimento del beneficio, la quale, laddove è [e]stesa alla generalità del personale interessato, comporterebbe rilevanti effetti di spesa per la corresponsione del beneficio, avente per altro decorrenza retroattiva».

8.5. – Né, infine, può ritenersi che l'intervento legislativo in questione trovasse una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, posto che, come ha chiarito la Corte EDU, solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni «siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48).

8.5.1. – In ragione di ciò, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, la Corte EDU ha ritenuto compatibili con l'art. 6 CEDU alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove «i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)» (sentenza n. 145 del 2022). In un altro caso, è stato valorizzato il fatto che l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di «assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania» (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64).

All'infuori di tali ragioni imperative di interesse generale, la Corte EDU ha ritenuto che «le considerazioni finanziarie non possono, da sole, autorizzare il potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie» (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin c. Francia, paragrafo 37). Anche questa Corte ha sottolineato che, in linea di principio, «i soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

8.5.2. – Nel caso in esame non emerge, né dai lavori preparatori, né dalle relazioni tecnica e illustrativa, alcuna ulteriore ragione giustificatrice dell'inter-

vento legislativo retroattivo rispetto all'esigenza di assicurare un risparmio della spesa pubblica, in considerazione di orientamenti giurisprudenziali che stavano riconoscendo tutela alle pretese economiche dei dipendenti nei confronti delle amministrazioni pubbliche di appartenenza.

Come chiarito nella sopramenzionata documentazione predisposta dagli uffici parlamentari e nella stessa relazione illustrativa, la disposizione censurata mirava ad evitare gli aggravii di spesa conseguenti all'estensione, alla generalità del personale interessato dal d.P.R. n. 44 del 1990, della giurisprudenza del Consiglio di Stato sui termini per la maturazione dell'anzianità di servizio utile ai fini del conseguimento della maggiorazione della RIA. A riprova di ciò, nella relazione tecnica è stato evidenziato che l'approvazione della disposizione impugnata avrebbe determinato un risparmio, posto che alcune amministrazioni avevano già «tenuto conto nelle previsioni tendenziali di spesa delle maggiori esigenze derivanti dal consolidamento dell'indirizzo giurisprudenziale».

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2023.

* * *

Sentenza n. 77/2024 (Pres. Barbera; red. Patroni Griffi)

Considerato in diritto

[omissis]

6. – Nel merito, le questioni sono fondate con riferimento agli artt. 3, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, con assorbimento delle ulteriori censure.

6.1. – Va preliminarmente rammentato, su un piano più generale, che – al di là della autoqualificazione, di per sé non vincolante, e dell'accertamento di un contrasto giurisprudenziale formatosi sulla disposizione oggetto dell'interpretazione autentica, anch'esso non dirimente (tra le tante, sentenze n. 4 del 2024, n. 104 e n. 61 del 2022, n. 133 del 2020) – la natura interpretativa va riconosciuta solo a quelle disposizioni «che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determi-

nato significato normativo» (così la sentenza n. 73 del 2017, richiamata dalla sentenza n. 70 del 2020).

Ciò premesso, questa Corte ha più volte affermato «la “sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica – retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso – e norme innovative con efficacia retroattiva” (sentenza n. 73 del 2017; nonché, da ultimo, sentenza n. 108 del 2019)» (sentenza n. 70 del 2020); arrivando a ritenerne «la possibile assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale» (sentenza n. 108 del 2019).

A tal fine, la detta distinzione rileva, al più, perché «“la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata” (sentenza n. 73 del 2017; *ex plurimis*, anche sentenze n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011)» (sentenza n. 70 del 2020).

6.2. – Nello scrutinio di legittimità costituzionale, questa Corte ha più volte ricordato la centralità che assume il principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica (tra le più recenti, sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 174 del 2019 e n. 73 del 2017).

Ne consegue che, di fronte a una norma avente comunque efficacia retroattiva – che pure deve considerarsi, al di fuori della materia penale, frutto del legittimo esercizio discrezionale del potere del legislatore –, è necessario procedere ad uno scrutinio particolarmente rigoroso.

Tale scrutinio diviene ancor più stringente se l'intervento legislativo retroattivo incide su giudizi ancora in corso, tanto più se in essi sia coinvolta un'amministrazione pubblica. Infatti, «tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio (tra le altre, sentenze n. 201 e n. 46 del 2021, n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014)» (sentenza n. 4 del 2024).

Relativamente al sindacato di costituzionalità delle leggi retroattive incidenti su giudizi in corso, ancora di recente è stato rammentato il rilievo assunto dalla giurisprudenza della Corte EDU, affermandosi che in tale ambito si è ormai pervenuti alla costruzione di una «solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU», che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali «al fine di massimizzarne l'espansione in un “rapporto di integrazione reciproca”» (sentenza n. 145 del 2022, richiamata dalla sentenza n. 4 del 2024).

6.3. – Tanto premesso, per svolgere tale rigoroso controllo sono stati individuati una serie di elementi sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa.

Tra questi, in particolare, per quanto qui di interesse, emergono l'errata e artificiosa autoqualificazione della norma come norma di interpretazione autentica e, soprattutto, la chiara finalità di incidere sull'esito di giudizi pendenti. Finalità, quest'ultima, che si può evincere da metodo e tempistica dell'intervento del legislatore (sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 174 del 2019 e n. 12 del 2018) – per esempio, la distanza dell'intervento legislativo rispetto all'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica (sentenze n. 4 del 2024 e n. 174 del 2019) – e si può ricavare dai lavori preparatori (sentenze n. 4 del 2024 e n. 145 del 2022).

Infine, in quest'opera di rigoroso scrutinio è necessario valutare se l'intervento legislativo trovi una possibile ragionevole giustificazione «nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali». Anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, «solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso; i principi dello stato di diritto e del giusto processo impongono che tali ragioni “siano trattate con il massimo grado di circospezione possibile” (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia, paragrafo 48)» (sentenza n. 4 del 2024).

Come da ultimo ricordato da questa Corte nella più volte citata sentenza n. 4 del 2024, la Corte EDU ha perimetrato in maniera rigorosa e restrittiva tale nozione di «imperative ragioni di interesse generale», ravvisando la compatibilità con l'art. 6 CEDU di «alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove “i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)” (sentenza n. 145 del 2022)», o, ancora, quando «l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di “assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania” (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64)».

Più in generale, in tale opera di perimetrazione, al di fuori della nozione di «imperative ragioni di interesse generale» sono i soli motivi di carattere meramente finanziario, volti a contenere la spesa pubblica, come chiarito tanto dalla Corte EDU (sentenza 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia, paragrafo 132; sentenza 11 aprile 2006, Cabourdin contro Francia, paragrafo 37), quanto da questa stessa Corte, la quale ha espressamente affermato che «[i] soli motivi finanziari, volti a contenere la spesa pubblica o a reperire risorse per far fronte a esigenze eccezionali, non bastano a giustificare un intervento legislativo destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso (sentenze n. 174 e n. 108 del 2019, e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022).

7. – In applicazione delle coordinate giurisprudenziali sin qui sinteticamen-

te ripercorse, le disposizioni oggetto delle questioni sollevate non resistono allo scrutinio di costituzionalità.

Esse, infatti, sono evidentemente finalizzate a incidere su giudizi di cui è parte la pubblica amministrazione; giudizi dei quali si vuole vanificare o comunque condizionare l'esito, anche con riferimento ai collegati profili risarcitori.

7.1. – Tale finalità emerge, innanzitutto, dai lavori preparatori, dai quali non si possono evincere ragioni giustificatrici dell'intervento legislativo retroattivo diverse dall'esigenza di superare le ragioni di illegittimità accolte dal Consiglio di Stato che ha annullato la deliberazione CIPE del 25 febbraio 1994, nelle parti che riguardano l'individuazione parziale dei Paesi europei con i quali operare il confronto e la scelta, invece del tasso ufficiale, dei tassi di conversione tra valute basati sulla parità del potere di acquisto. L'intento dichiarato era quello, in definitiva, di "sterilizzare" gli effetti della predetta sentenza n. 118 del 1997 del Consiglio di Stato (più volte richiamata nei lavori preparatori), la quale, annullando la deliberazione del CIPE, aveva riconosciuto l'illegittimità dell'azione amministrativa, ponendo così le basi per future azioni di risarcimento nei suoi confronti, quale, appunto, quella posta alla base del giudizio *a quo* (come espressamente affermato, in particolare, nel dossier del Servizio studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica).

7.2. – L'uso improprio della funzione legislativa, tale perché esercitata allo scopo di influire sul contenzioso in corso, vanificandone, nelle intenzioni, gli effetti, è confermato da due ulteriori circostanze, l'una attinente alla complessiva vicenda processuale, l'altra concernente la stessa portata normativa dell'intervento.

7.2.1. – Sul piano processuale, va rimarcato che la legge n. 449 del 1997 (del 27 dicembre) è intervenuta a ben quattro anni di distanza dalla disposizione oggetto della presunta interpretazione, ossia l'art. 8 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993, quando era già in corso un nutrito contenzioso, alimentato da trentanove aziende farmaceutiche, che aveva dato luogo, con la citata sentenza n. 118 del 1997 (depositata il 27 gennaio 1997), all'annullamento della deliberazione CIPE del 25 febbraio 1994, proprio nella parte in cui, come già detto, prevedeva la scelta limitata a quattro Paesi europei con cui effettuare il confronto dei prezzi e adottava i tassi di conversione fra le valute basati sulla parità dei poteri d'acquisto.

La sentenza è stata impugnata con ricorso per cassazione *ex art.* 111 Cost. dall'Avvocatura generale dello Stato, impedendosi così il passaggio in giudicato. Nelle more della decisione del ricorso, sono intervenute le disposizioni censurate, che, per un verso, hanno fornito un'interpretazione asseritamente autentica di quelle applicate dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 118 del 1997, interpretazione in contrasto con quella offerta da tale pronuncia; per un altro, hanno proceduto contestualmente alla sostanziale sanatoria della deliberazione

del CIPE, a distanza di poco meno di un anno dal suo annullamento dal Consiglio di Stato.

L'amministrazione statale, a seguito dell'intervento normativo contestato, ha rinunciato al ricorso *ex art.* 111 Cost., la cui proposizione aveva impedito nelle more l'immediata formazione del giudicato sulla sentenza del Consiglio di Stato posta dalla parte privata a fondamento (sul piano oggettivo) della pretesa risarcitoria nel giudizio *a quo*.

«Metodo» e «tempistica» seguiti dal legislatore nella vicenda in esame – rilevanti, come sopra ricordato, ai fini del presente scrutinio (sentenze n. 4 del 2024, n. 145 del 2022, n. 174 del 2019 e n. 12 del 2018) – confermano, quindi, quanto risulta dai lavori preparatori.

7.2.2. – Sul piano sostanziale, poi, è significativo che, nello stabilire la disciplina a regime della determinazione dei prezzi medi dei farmaci (art. 36, comma 3), la legge n. 449 del 1997 delinea un sistema esattamente conforme a quanto deciso con la sentenza n. 118 del 1997, per cui l'asserita interpretazione autentica (commi 1 e 2) riguarda proprio la proposizione normativa oggetto del contenzioso giudiziario e si rivela, ancora una volta, finalizzata a vanificare gli effetti della più volte citata sentenza del Consiglio di Stato a giudicato non ancora formatosi, risolvendosi nell'assunzione a livello legislativo di quanto sostenuto in giudizio dall'amministrazione pubblica e smentito dal giudice nella sua decisione.

Nel caso in esame, quindi, pare evidente, tanto sul piano oggettivo quanto su quello soggettivo, la volontà del legislatore di interferire su vicende processuali in corso al fine (o con il risultato) di alterarne l'esito, palesandosi pertanto un uso improprio della funzione legislativa.

8. – In conclusione, l'art. 36, commi 1 e 2, della legge n. 449 del 1997, avendo introdotto una norma ad efficacia retroattiva, al fine specifico di incidere su giudizi di cui era parte la stessa amministrazione pubblica, e in assenza di ragioni imperative di interesse generale, ha violato i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio, sanciti dagli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., e per mezzo di quest'ultimo dall'art. 6 CEDU, nonché il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, commi 1 e 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2024.

* * *

Sentenza n. 134/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)*Considerato in diritto**[omissis]*

In relazione a tale disposizione è fondata anche la censura statale prospettata in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

Benché, infatti, il novellato art. 41, secondo comma, Cost. preveda ora tra i principi limitanti l'iniziativa economica privata anche l'«ambiente», qui rileva che la previsione regionale assume il carattere di legge provvedimento, poiché è riferibile unicamente alla centrale del Mercure (che oggi è il solo impianto a biomasse collocato in un parco nazionale o regionale calabrese) e risulta, quindi, destinata a incidere «su una singola posizione giuridica (sentenze n. 181 del 2019, n. 24 del 2018, n. 231 del 2014), “attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa” (sentenze n. 168 del 2020 e n. 114 del 2017)» (sentenza n. 186 del 2022).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, disposizioni legislative di tal fatta non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, «in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa» (sentenze n. 186 del n. 2022 e n. 49 del 2021; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275, n. 154 e n. 85 del 2013, n. 20 del 2012).

La disposizione regionale non supera questo tipo di sindacato, perché trasmoda in una disciplina lesiva del legittimo affidamento.

È pur vero che secondo consolidata giurisprudenza costituzionale questo è «soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti principi e diritti costituzionali» (sentenza n. 182 del 2022) e che in riferimento «ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria [...] il legislatore dispone di ampia discrezionalità» (sentenza n. 36 del 2025).

Tuttavia, nel caso in questione, data anche la brevità del termine richiesto per l'adeguamento (sei mesi) alla riduzione di potenza, la norma impugnata non si giustifica adeguatamente rispetto non solo all'iniziativa economica della società autorizzata alla gestione dell'impianto ma anche alla posizione dei lavoratori nello stesso occupati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *[omissis]*;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024;

3) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2025.

1.2. Leggi elettorali

SENTENZA N. 26/1965 (PRES. AMBROSINI; REL. CASTELLI AVOLIO)

Regione Trentino-Alto Adige – Elezione del Consiglio regionale – Requisito della residenza nel territorio regionale nel giorno della votazione – Disciplina restrittiva dell'esercizio del diritto di voto rispetto a quella risultante dalla legge statale 7 ottobre 1947, n. 1058.

Legge della Regione del Trentino-Alto Adige, riapprovata dal Consiglio regionale il 7 ottobre 1964 (Modifiche alla legge regionale 20 agosto 1952, n. 24, sulla elezione del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige).

Costituzione, art. 48.

SENTENZA N. 46/1969 (PRES. SANDULLI; REL. CRISAFULLI)

Elezioni – Uffici pubblici e cariche elettive – Ineleggibilità a consigliere comunale – Cessazione della ineleggibilità – Dimissioni – Necessità che le dimissioni del candidato siano state accettate – Accettazione da parte della stessa autorità che ha proceduto alla nomina – Mancanza di un termine per l'accettazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), art. 15, n. 3.

Costituzione, art. 51.

SENTENZA N. 47/1970 (PRES. BRANCA; REL. CHIARELLI)

Elezioni – Elettorato attivo – Aggiornamento delle liste elettorali mediante revisioni semestrali – Iscrizione – Decorrenza degli effetti nel tempo – Disparità di trattamento in ordine all'effettivo esercizio del diritto di voto.

Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 223 (Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali), artt. 7, comma 2, 11, comma 5, e 31, comma 1.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 48.

SENTENZA N. 39/1973 (PRES. BONIFACIO, REL. DE MARCO)

Regioni – Regione Puglia – Competenza legislativa e amministrativa – Assistenza e beneficenza pubblica – Non comprende le concessioni di viaggio agli elettori – Attinenza di queste alla materia dell'elettorato politico attivo, di competenza statale.

Legge della Regione Puglia 22 aprile 1972, riapprovata il 21 luglio 1972 (Assistenza ai lavoratori pugliesi emigrati e rientrati in occasione della consultazione elettorale del 7 e 8 maggio 1972).

Costituzione, art. 117.

SENTENZA N. 129/1975 (PRES. BONIFACIO; REL. ROCCHETTI)

Elezioni – Ineleggibilità – Amministratori di enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune, cessati o dimessi dalla carica prima della convalida dell'elezione – Ineleggibilità a consigliere comunale – Omessa precisazione nella disposizione del momento in cui la causa di ineleggibilità può essere fatta valere – Possibilità di rimuovere la causa ostativa fino al momento della convalida.

Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), art. 15, n. 3.

Costituzione, art. 51.

SENTENZA N. 45/1977 (PRES. ROSSI; REL. ELIA)

Regione Siciliana – Elezioni comunali – Cause di ineleggibilità – Ineleggibilità dei soggetti che ricevono uno stipendio o salario da enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune, che abbiano fatto venir meno questa situazione prima della convalida della elezione.

Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), art. 15, n. 3 e n. 6.

Decreto del Presidente della Regione Siciliana 20 agosto 1960, n. 3 (Testo unico delle leggi per l'elezione dei Consigli comunali nella Regione Siciliana), art. 5, n. 3.

Costituzione, art. 51.

SENTENZA N. 129/1977 (PRES. ROSSI; REL. ELIA)

Regione Trentino-Alto Adige – Elezioni comunali – Cause di ineleggibilità – Ineleggibilità dei soggetti che ricevono uno stipendio o salario da enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune, che abbiano fatto venir meno questa situazione prima della convalida della elezione.

Legge della Regione Trentino-Alto Adige 6 aprile 1956, n. 5 (Composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), art. 18, comma 2.

Costituzione, art. 51.

SENTENZA N. 171/1984 (PRES. E REL. ELIA)

Regione Siciliana – Elezioni – Elettorado passivo – Requisiti per l'elettorado passivo – Potestà legislativa regionale in materia – È strettamente limitata dai principi della legislazione statale – Deroghe – Situazioni concernenti categorie di soggetti, esclusive per la Sicilia e rispondenti a fini di interesse generale .

Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei deputati all'Assemblea regionale siciliana), art. 10, commi 1, n. 4, e ultimo.

Costituzione, art. 51, primo comma.

SENTENZA N. 42/1987 (PRES. ELIA; RED. FERRARI)

Regione Trentino-Alto Adige – Provincia di Bolzano – Elezioni amministrative comunali – Elettorado attivo – Condizioni all'esercizio del diritto di voto – Residenza biennale ininterrotta nel territorio.

Decreto del Presidente della Repubblica del 1° febbraio 1973, n. 50 (Esercizio del diritto di voto per le elezioni del consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, nonché per quelle dei consigli comunali della provincia di Bolzano, in attuazione della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1), art. 5.

Legge della Regione Trentino-Alto Adige 6 aprile 1956, n. 5 (Composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), art. 16, comma 2.

Testo unico delle leggi della Regione Trentino-Alto Adige 27 marzo 1980 (Composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), art. 15, comma 2.

Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, artt. 25 e 63.

SENTENZA N. 43/1987 (PRES. ELIA; RED. FERRARI)

Elezioni – Elezioni amministrative comunali – Elettorado passivo – Comuni compresi in U.S.L. pluricomunali – Ineleggibilità a consigliere comunale dei dirigenti e coordinatori di tale U.S.L. – Mancata previsione dell'ineleggibilità.

Legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), art. 2, comma 1, n. 8.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 51.

SENTENZA N. 438/1994 (PRES. CASAVOLA; RED. FERRI)

Elezioni – Norme di legge statale per il Friuli-Venezia Giulia – Elettorado passivo – Elezione a consigliere regionale – Cause di ineleggibilità – Rimozione – Discipline differenziate in relazione al territorio di una determinata regione – Esclusione – Deroghe alla disciplina vigente nel restante territorio nazionale – Possibilità, solo in presenza di ragionevoli cause di giustificazione e di situazioni esclusive e peculiari della regione.

Contenzioso elettorale – Diritto alla tutela giurisdizionale – Modalità di esercizio – Differenziazione di disciplina processuale in una regione rispetto al restante territorio nazionale – Esclusione.

Legge 3 febbraio 1964, n. 3 (Norme per la elezione e la convocazione del primo Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia e disciplina delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità e del contenzioso elettorale), artt. 8, commi 2, 3 e 4, e 33.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 51.

SENTENZA N. 422/1995 (PRES. BALDASSARRE; RED. FERRI)

Elezioni – Elezione a consigliere comunale nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti – Liste dei candidati – Esclusione che l'uno o l'altro sesso possano esservi, di norma, rappresentati in misura superiore ai due terzi.

Elezioni – Elezioni politiche, regionali o amministrative – Disciplina statale e regionale – Disposizioni relative a limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso – Sostanziale identità del loro contenuto precettivo a quello della disposizione di legge, concernente la elezione a consigliere comunale nei Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, dichiarata costituzionalmente illegittima.

Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), art. 4, comma 2, n. 2.

Legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), artt. 5, comma 2, e 7, comma 1.

Legge 15 ottobre 1993, n. 415 (Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81), art. 2.

Legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), art. 1, comma 6.

Decreto del Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L (Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), artt. 41, comma 3, 42, comma 4, e 43, commi 4 e 5 (corrispondenti alle rispettive norme degli artt. 18, 19 e 20 della legge regionale Trentino-Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3).

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14 (Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49), art. 6, comma 1.

Legge della Regione Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 (Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale), art. 32, commi 3 e 4.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 51.

SENTENZA N. 104/2006 (PRES. MARINI; RED. CASSESE)

Elezioni – Rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo – Procedimento elettorale – Candidato risultato eletto in più circoscrizioni – Opzione da esercitarsi entro otto giorni dall'ultima proclamazione – Decorrenza del termine – Mancata previsione di apposita comunicazione di cui sia certa la data di ricezione.

Legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), artt. 22, ultimo comma, e 41, comma 1.

Costituzione, art. 51, primo comma.

SENTENZA N. 232/2006 (PRES. MARINI; RED. VACCARELLA)

Regione Trentino-Alto Adige – Elezioni – Disciplina delle cause di incompatibilità e ineleggibilità dei consiglieri provinciali.

Legge della Regione Trentino-Alto Adige 29 settembre 2004, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, della legge regionale 8 agosto 1983, n. 7), articolo unico.

Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, 25 e 47.

SENTENZA N. 143/2010 (PRES. AMIRANTE, RED. DE SIERVO)

Regione Siciliana – Elezioni – Incompatibilità ed ineleggibilità (cause di) – Incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore ai ventimila abitanti – Omessa previsione.

Legge della Regione siciliana 20 marzo 1951 n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana).

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza), 51 e 97.

SENTENZA N. 236/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. CASSESE)

Elezioni – Operazioni per l'elezione dei consiglieri provinciali e comunali – Autonoma impugnabilità degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale, ancorché immediatamente

lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti – Esclusione, secondo l'interpretazione assunta quale regola di diritto vivente.

Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), art. 83-*undecies*.

Costituzione, artt. 24 e 113.

SENTENZA N. 45/2011 (PRES. DE SIERVO; RED. CASSESE)

Regione Basilicata – Elezioni – Sistema di elezione del presidente della giunta e dei consiglieri regionali – Composizione della lista regionale, disciplina di ripartizione dei seggi da attribuire alla lista regionale vincente e modalità di assegnazione dei seggi.

Legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), art. 1, commi 1 e 3.

Legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3), art. 1.

Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5, primo comma.

SENTENZA N. 188/2011 (PRES. MADDALENA; RED. CASSESE)

Regione Puglia – Elezioni – Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale – Possibilità di attribuire ai gruppi di liste collegate con il Presidente eletto un premio di seggi aggiuntivi tale da determinare l'elezione di un numero di consiglieri superiore a quello fissato dallo statuto regionale.

Legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio Regionale e del Presidente della Giunta regionale), art. 10.

Costituzione, artt. 123.

Statuto per la Regione Puglia, art. 24, comma 1.

SENTENZA N. 277/2011 (PRES. QUARANTA; RED. GROSSI)

Elezioni – Incompatibilità parlamentari – Incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti – Mancata previsione.

Legge 15 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari), artt. 1, 2, 3 e 4.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 51.

SENTENZA N. 294/2011 (PRES. QUARANTA; RED. CASSESE)

Regione Siciliana – Consiglio regionale – Incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della Provincia regionale – Mancata previsione.

Regione Siciliana – Consiglio regionale – Incompatibilità alla carica di deputato regionale – Previsione che, ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorra dal passaggio in giudicato della sentenza.

Legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana).

Legge della Regione Siciliana n. 29 del 1951, art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza), 51 e 97.

SENTENZA N. 310/2011 (PRES. QUARANTA; RED. SILVESTRI)

Regione Calabria – Elezioni – Compatibilità delle cariche di Presidente e Assessore della Giunta provinciale e di Sindaco ed Assessore comunale con la carica di Consigliere regionale – Contrasto con il principio generale stabilito dalla disciplina statale del divieto di cumulo degli incarichi.

Legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002), art. 46.

Costituzione, artt. 51 e 122, primo comma.

SENTENZA N. 1/2014 (PRES. SILVESTRI; RED. TESAURO)

Elezioni – Norme per l'elezione della Camera dei deputati – Sistema elettorale – Attribuzione del premio di maggioranza su scala nazionale – Previsione che l'Ufficio elettorale nazionale verifica se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi abbia conseguito almeno 340 seggi e che, in caso negativo, ad essa attribuisce il numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza – Mancata subordinazione dell'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti – Meccanismo premiale che non supera lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza.

Elezioni – Norme per l'elezione del Senato della Repubblica – Sistema elettorale – Attribuzione del premio di maggioranza su scala regionale – Previsione che l'Ufficio elettorale regionale verifica se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione abbia conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento all'unità superiore e che, in caso negativo, ad essa attribuisce un numero di seggi ulteriore necessario per raggiungere il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, con arrotondamento all'unità superiore – Mancata subordinazione dell'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti – Meccanismo premiale che non supera lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza – Irrazionalità di un meccanismo che favorisce la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del Parlamento – Compromissione del funzionamento della forma di governo parlamentare – Compromissione dell'esercizio della funzione legislativa.

Elezioni – Norme per l'elezione della Camera dei deputati – Sistema elettorale che consente all'elettore di scegliere solo una lista di partito, cui è rimessa la designazione di tutti i candidati – Impossibilità per l'elettore di esprimere una preferenza per i candidati.

Elezioni – Norme per l'elezione del Senato della Repubblica – Sistema elettorale che consente all'elettore di scegliere solo una lista di partito, cui è rimessa la designazione di tutti i candidati – Impossibilità per l'elettore di esprimere una preferenza per i candidati.

Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 4, comma 2, 59 e 83, comma 1, n. 5, e comma 2.

Decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), artt. 14, comma 1, e 17, commi 2 e 4.

Costituzione, artt. 1, secondo comma, 2, 3 (eguaglianza e proporzionalità), 48, secondo comma, 49, 56, primo comma, 58, primo comma, e 67.

SENTENZA N. 35/2017 (PRES. GROSSI; RED. ZANON)

Elezioni – Elezione della camera dei deputati – Sistema elettorale introdotto dalla legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*) – Turno di ballottaggio – Modalità concrete di accesso – Restrizione della competizione alle due liste più votate tra quelle che hanno superato le previste soglie di sbarramento – Conseguente sicura attribuzione del premio di maggioranza alla lista che, conseguendo il 50% più uno dei voti validi espressi, risulti vincente – Mantenimento da parte delle altre liste del riparto proporzionale dei seggi ottenuto al primo turno – Eccessivo sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività dell'assemblea elettiva e di eguaglianza del voto – Sproporzionata divaricazione tra la composizione della camera dei deputati e la volontà degli elettori.

Elezioni – Elezione della Camera dei Deputati – Sistema elettorale introdotto dalla legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*) – Capolista candidato ed eletto in più collegi plurinominali – Facoltà di optare per uno di essi – Assenza di un criterio oggettivo di scelta – Distorsione, per effetto dell'opzione arbitraria, della volontà degli elettori espressa con le preferenze a favore dei candidati non bloccati.

Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), artt. 1, comma 2, 83 e 85.

Legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), art. 1, comma 1, lett. f).

Costituzione, artt. 1, 2, 3 (eguaglianza e proporzionalità) e 48, secondo comma.

SENTENZA N. 61/2022 (PRES. AMATO; RED. ZANON)

Regione Siciliana – Elezioni – Elezione del Consiglio comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti – Modalità di calcolo del premio di maggioranza – Previsione, mediante norma autoqualificata di interpretazione autentica, che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi, necessaria perché operi il premio, corrisponda a un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso sia inferiore a 50 centesimi – Irragionevolezza di un intervento innovativo, lesivo dell'affidamento dei candidati.

Legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie), art. 3.

Costituzione, art. 3 (ragionevolezza).

SENTENZA N. 203/2023 (PRES. BARBERA, RED. ANTONINI)

Regione Puglia – Elezioni – Elezioni regionali – Scioglimento anticipato del Consiglio regionale – Casi, a esclusione delle ipotesi previste dall'art. 126, primo comma, Cost. – Scioglimento previsto dallo statuto o per dimissioni del Presidente della Regione – Conseguenti nuove elezioni, entro sei mesi – Decorrenza, introdotta dalla novella – Meccanismo della “presa d'atto” del Consiglio regionale.

Legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32 recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)», art. 96, comma 1.

Costituzione, artt. 123 e 126, terzo comma.

Statuto per la Regione Puglia, art. 22, comma 4.

SENTENZA N. 3/2025 (PRES. AMOROSO, RED. ANTONINI)

Elezioni – Consiglio regionale – Sottoscrizione delle liste dei candidati – Elettore affetto da disabilità certificata derivante da grave impedimento fisico, o in condizioni di esercitare il voto domiciliare, tali da impedire l'apposizione di una firma autografa – Possibilità, come avviene nel procedimento referendario, di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi – Omessa previsione.

Legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), art. 9, comma 3.

Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), art. 2, comma 6.

Costituzione, artt. 2, 3 (ragionevolezza e proporzionalità), 48 e 49.

SENTENZA N. 131/2025 (PRES. AMOROSO; RED. D'ALBERTI)

Elezioni – Incompatibilità e ineleggibilità (cause di) – Norme della Regione Puglia – Ineleggibilità a Presidente della Giunta regionale e a consigliere regionale dei presidenti delle province e dei sindaci dei comuni della Regione – Inefficacia di tali cause, a seguito di novella legislativa, se gli interessati cessano dalla carica non oltre 180 giorni precedenti la data delle elezioni anziché non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature (30 giorni prima delle elezioni regionali).

Elezioni – Incompatibilità e ineleggibilità (cause di) – Norme della Regione Puglia – Ineleggibilità a Presidente della Giunta regionale e a consigliere regionale dei presidenti delle province e dei sindaci dei comuni della Regione – Scioglimento anticipato del Consiglio regionale prima dell'ultimo semestre del quinquennio – Inefficacia di tali cause, a seguito di novella legislativa, se le dimissioni dell'interessato hanno luogo entro e non oltre sette giorni dalla data dello scioglimento, anziché non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature (30 giorni prima delle elezioni regionali).

Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», art. 219.

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza e proporzionalità) e 51.

Considerato in diritto

1. – Per risolvere la controversia in esame deve decidersi, anzitutto, la questione concernente la portata e i limiti della potestà legislativa della Regione Trentino-Alto Adige in materia elettorale.

Mentre il ricorso, infatti, si fonda essenzialmente sull'affermazione che tale potestà, non rientrando nell'ambito dell'art. 4 dello Statuto speciale, dovrebbe necessariamente configurarsi come potestà legislativa "secondaria", soggetta quindi ai limiti dei principi delle leggi dello Stato a norma dell'art. 5 dello Statuto, la difesa della Regione ritiene, invece, che si tratterebbe di competenza legislativa piena, come tale soggetta, ai sensi dell'art. 4, ai principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico. Sostiene, anzi, che la potestà in esame potrebbe ritenersi compresa nella norma del n. 1 dell'art. 4, che stabilisce la competenza della Regione per l'ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto.

2. – Sembra opportuno sgombrare subito il terreno da quest'ultimo assunto.

L'ordinamento degli uffici della Regione, di cui al n. 1 dell'art. 4, e del personale addetto, non può riguardare il Consiglio, il Presidente e la Giunta, che sono organi della Regione, ed organi di rilevanza costituzionale, e non uffici, come agevolmente può argomentarsi anche dalla Costituzione che distingue gli organi dello Stato (artt. 55, 83 e 92) dagli uffici della pubblica Amministrazione (art. 97), e come in tal senso e in via generale risulta da vari articoli degli Statuti speciali (artt. 3, lettera *a*, e 17 dello Statuto sardo; 24, lettera *p*. e 3 dello Statuto siciliano; 2, lettera *a*, e 16 dello Statuto Valle d'Aosta; 4, n. 1, e 5, n. 1, dello Statuto Friuli-Venezia Giulia).

3. – Per risolvere la questione non sembra che essa possa essere posta con riferimento all'art. 5 o all'art. 4 dello Statuto speciale, così come fanno, dai rispettivi punti di vista, le parti in causa.

Invero, come l'ambito della potestà legislativa regionale non è desumibile soltanto dagli articoli degli Statuti che espressamente elencano le materie affidate alla competenza regionale, non si esaurisce cioè nelle materie ivi indicate, ma si estende ad altre previste da diverse disposizioni statutarie (ad es. la materia tributaria, di bilancio, di *referendum*, di controllo sugli enti locali); così, in particolare, per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige, la competenza legislativa regionale non risulta esclusivamente dagli artt. 4 e 5 dello Statuto, ma viene completata dalle disposizioni di vari articoli dello Statuto medesimo (ad es. 7, 53, 56, 64, 65, 69 e 81) e, in particolare dell'art. 19, che aggiunge appunto la materia elettorale.

Onde la ricerca dei limiti di tale potestà legislativa non va tanto effettuata tenendo presenti quelli previsti dagli artt. 4 e 5 dello Statuto, e discutendo sulla loro estensibilità alla materia elettorale, bensì va orientata verso il riconoscimento e la determinazione di quei limiti che, comunque vogliano essere definiti,

emergono necessariamente dalla peculiarità della materia singola, rapportata alle esigenze fondamentali che informano la vita dello Stato, nel cui ambito le autonomie regionali si muovono, purché resti salva l'unità politica dello Stato consacrata dall'art. 5 della Costituzione. Questo precetto più spiccatamente, e necessariamente, si concreta nella unitarietà dei principi ispiratori dell'attività pubblica, che tende al conseguimento dei fini essenziali per la conservazione e lo sviluppo del gruppo espresso dallo Stato. In relazione a questi concetti la Corte costituzionale ha rilevato che, per una esigenza logica, prima che giuridica, il regolamento dell'esercizio dei diritti politici deve risultare da leggi dello Stato, in quanto è lo Stato che presiede all'equilibrio generale degli interessi dei cittadini (sentenza n. 105 del 1957). Si spiega perciò come lo Statuto in esame doveva contenere apposita norma per regolare il diritto elettorale per la Regione, e in relazione appunto a quei fini unitari va stabilita la portata della norma medesima e vanno intesi i limiti della potestà legislativa della Regione in materia elettorale.

Bene pertanto è stato in proposito dalla prevalente dottrina osservato che i principi stabiliti dalle norme che regolano l'elettorato sia attivo che passivo, attenendo all'attuazione del principio democratico, su cui si fonda la vita dello Stato, non possono essere derogati dalle leggi regionali, specie nel caso in cui queste, apportando modifiche ai principi medesimi, vengano a comprimere i modi di attuazione della democrazia.

Né è possibile, secondo la tesi sostenuta dalla difesa della Regione, restringere la sostanza dei limiti della potestà legislativa regionale in materia elettorale solo ai principi costituzionali, con esclusione degli altri principi stabiliti al riguardo dalle leggi statali, assumendosi che, in tal modo, non verrebbe toccata l'unità politica dello Stato, sufficientemente garantita dall'osservanza dei principi costituzionali. Giova in contrario osservare che le leggi statali in materia di diritti politici, e particolarmente in materia elettorale, sono leggi di attuazione della Costituzione, la quale al riguardo si limita ad enunciare soltanto criteri di massima, non compiutamente definiti; e pertanto non si vede come potrebbe ritenersi salvaguardata l'unità politica dello Stato in presenza di leggi regionali regolanti, in modo diverso da quanto il legislatore statale ha stabilito, una materia che, come si è affermato incide sulla garanzia della libertà democratica del Paese.

4. – Quanto si è detto spiana la via per l'esame della legittimità della legge impugnata.

Secondo la legge dello Stato (7 ottobre 1947, n. 1058) l'elettore può essere ammesso ad esercitare il diritto di voto nel domicilio elettorale anche se abbia trasferito la sua residenza prima del giorno della votazione. Ciò si evince chiaramente dal disposto degli artt. 10 e 11 della citata legge n. 1058, che riconoscono appunto tale facoltà e ne disciplinano l'esercizio. L'art. 1 del disegno di legge impugnato pone invece, inderogabilmente, il requisito della residenza nel territorio regionale "nel giorno della votazione"; si costituisce così

una disciplina restrittiva dell'esercizio del diritto di voto rispetto a quella risultante dalle leggi dello Stato, e si incide in modo sostanziale sulla consistenza dell'elettorato attivo, toccando quindi uno dei punti essenziali della disciplina stessa. D'altra parte affermare, come fa la difesa della Regione, che questa restrizione sarebbe conseguenza necessaria della *ratio* della norma statutaria di cui all'ultimo comma dell'art. 19, che prevede il requisito di un periodo minimo di residenza nella Regione per poter votare, e vorrebbe con ciò far partecipare alla vita della Regione solo chi può vantare una certa stabilità ed attualità di rapporto con essa, ma fino all'ultimo giorno, significa restringere arbitrariamente il contenuto della norma, che pur si ispira a motivi analoghi a quelli in base ai quali trova la sua giustificazione la facoltà di opzione prevista dalla ricordata legge statale n. 1058 del 1947.

L'art. 1 impugnato, contrastando pertanto, con la riferita restrizione, con i principi della legge dello Stato, è da ritenere costituzionalmente illegittimo.

5. – Per quanto concerne il primo ed il secondo comma dell'art. 2 del disegno di legge impugnato, poiché essi costituiscono una disciplina strettamente collegata e conseguenziale alla restrizione ora rilevata, incorrono indubbiamente nello stesso vizio.

6. – Altrettanto può dirsi per il terzo e quarto comma, i quali prevedono la facoltà di ricorso contro gli elenchi degli esclusi dal voto in base al requisito della residenza così come previsto dall'art. 1.

Può però aggiungersi che è fondato anche l'altro motivo di doglianza sollevato in proposito dal Presidente del Consiglio, col porre in rilievo l'anomalia della disciplina dei ricorsi ivi disposta.

Stabiliscono le norme in esame che l'elettore, entro un certo termine "può produrre tanto alla Commissione elettorale comunale quanto alla Commissione elettorale mandamentale documentato reclamo per ottenere la eventuale cancellazione dall'elenco. La Commissione mandamentale, sulla scorta dell'elenco approvato dalla Commissione comunale, ed in base alle decisioni adottate sui reclami eventualmente pervenuti, depenna i nominativi degli elettori rimasti ancora compresi nelle liste sezionali". Esattamente osserva l'Avvocatura che si è così introdotta la competenza di due organi diversi per la decisione dei ricorsi, in contrasto con quanto prescrive, in materia, la legge elettorale statale. La stessa difesa della Regione, che si limita, anche su questo punto, a ribadire la propria interpretazione della portata della potestà legislativa regionale nel campo elettorale, che già si è più sopra dimostrata infondata, non nega il contrasto.

In realtà la menzionata norma regionale, forse a cagione della sua non perfettamente chiara formulazione, si presta alla interpretazione prospettata dall'Avvocatura, specie in considerazione della mancanza di ogni indicazione relativa all'organo decidente dei ricorsi, la cui produzione è invece prevista in modo alternativo all'una o all'altra delle Commissioni elettorali.

Si profila così una ulteriore causa di illegittimità costituzionale della norma

in esame, che si discosta dal regime statale delle impugnative in materia elettorale.

7. – Infine è illegittimo anche l'art. 3, impugnato, che rappresenta l'integrazione della disciplina degli iscritti nelle liste elettorali che abbiano trasferito la residenza fuori del territorio della Regione nel periodo compreso fra la data di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del decreto di convocazione dei comizi elettorali ed il giorno di votazione.

E ciò anche prescindendo dalla considerazione che il potere affidato da quella norma al Sindaco di procedere all'aggiornamento delle liste secondo i criteri già descritti, escludendo i cittadini che egli affermi trasferiti nel giorno della votazione, costituisce una sostanziale deroga a quanto stabilisce in materia la legge elettorale statale, in base alla quale sono riservate alle Commissioni elettorali le attribuzioni di maggior rilievo, e comunque quelle che comportano apprezzamenti e decisioni di merito, restando affidati al Sindaco i compiti di ridotta importanza e di carattere prevalentemente esecutivo, quali la pubblicazione di manifesti, la trasmissione di atti, le notificazioni ecc. (vedi artt. 15 e 16 della legge elettorale).

Con il che emerge, anche sotto questo profilo, il contrasto dell'art. 3 impugnato con la legislazione statale.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione del Trentino-Alto Adige concernente “Modifiche alla legge regionale 20 agosto 1952, n. 24, sulla elezione del Consiglio regionale del Trentino – Alto Adige”, riapprovata dal Consiglio regionale il 7 ottobre 1964.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 6 aprile 1965.

* * *

Sentenza n. 46/1969 (Pres. Sandulli; Rel. Crisafulli)

Considerato in diritto

[omissis]

2. – Tutte le ordinanze, infatti, lamentano la violazione degli artt. 3, prima parte, e 51 della Costituzione. Tutte denunciano la disciplina risultante, secondo l'interpretazione dominante nella giurisprudenza, dagli artt. 10 e 14 del T.U. della legge comunale e provinciale del R.D. 3 marzo 1934, n. 383, e dell'art. 15, n. 3, del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, nel senso che le cause di ineleggibilità a consigliere comunale previste da quest'ultima disposizione non cessino se non

dopo che le dimissioni dagli uffici nelle stesse indicati siano state accettate e si sia proceduto alla sostituzione del dimissionario.

[*omissis*]

5. – Nel merito, la Corte osserva che, isolatamente riguardati a prescindere dalle conseguenze che ne derivano sul significato del n. 3 dell'art. 15 del T.U. n. 570 (n. 3 dell'art. 15 del testo unico legislativo n. 203 del 1951), gli artt. 10 e 14 del T.U. comunale e provinciale n. 383 del 1934 non contrastano con le norme costituzionali invocate nelle ordinanze di rimessione: l'art. 10 stabilendo che l'accettazione delle dimissioni da un determinato ufficio spetta alla medesima autorità che ebbe a procedere alla nomina e presupponendo quindi il principio, di generale applicazione nel campo giuspubblicistico, che le dimissioni non hanno effetto se non sono state accettate dall'autorità competente; l'art. 14 formulando, con specifico riferimento all'ipotesi di avvenuto decorso del termine di durata, la regola che gli amministratori cessanti restano in carica fino all'insediamento dei loro successori, anche questa applicabile, più largamente, ad ogni altra ipotesi di cessazione dall'ufficio, compresa quella di dimissioni.

Neppure la disposizione dell'art. 15, n. 3, in quanto prescrive l'ineleggibilità a consigliere comunale di coloro che ricevono una retribuzione a carico del comune o di enti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del comune stesso nonché “degli amministratori di tali enti, istituti od aziende”, appare di per sé censurabile alla stregua delle norme della Costituzione cui si richiamano le tre ordinanze.

Come questa Corte ha già avuto occasione di affermare (sentenza 3 luglio 1961, n. 42) non è vietato alla legge di stabilire in linea generale ed astratta cause di ineleggibilità per categorie di soggetti che, per gli uffici ricoperti o per i loro rapporti con il comune, si trovino “in situazioni di incompatibilità con la posizione di candidati alle elezioni”, sia per l'influenza che da quelle circostanze può derivare sulla libera espressione del voto, sia per l'incidenza che le circostanze medesime possono avere sull'esercizio delle funzioni di consigliere comunale. È da soggiungere che lo stesso art. 51, primo comma, nel ribadire, con particolare riguardo all'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche pubbliche elettive, il principio di eguaglianza, riserva alla legge la determinazione dei requisiti di volta in volta necessari, e questi possono essere tanto positivi quanto negativi, come appunto il non trovarsi in situazioni del genere di quella cui si è ora accennato.

6. – Ferme restando tali considerazioni, è tuttavia evidente che le cause di ineleggibilità, derogando al principio costituzionale della generalità del diritto elettorale passivo, sono di stretta interpretazione e devono comunque rigorosamente contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate. Per l'art. 51 della Costituzione, l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità l'eccezione.

Ma, ai fini che le cause di ineleggibilità specificamente contemplate nell'art. 15, n. 3, del T.U. n. 570 del 1960 (art. 15, n. 3, del testo unico legislativo del 1951) tendono a perseguire, è manifestamente ultroneo richiedere, per far cessare l'ineleggibilità, che le dimissioni di chi aspiri alla candidatura siano state accettate, senza d'altronde che alcun termine sia prescritto per l'accettazione; così come è ultroneo esigere per di più che il dimissionario sia stato sostituito nell'ufficio.

Un tale sistema, per quanto rispondente alle esigenze e conforme ai principi del rapporto di servizio nel diritto pubblico, si traduce, quando sia applicato senza i necessari temperamenti alla materia delle ineleggibilità, in una ingiustificata limitazione, a danno di particolari categorie di cittadini, del principio dell'art. 51, primo comma: limitazione tanto più grave, in quanto la eleggibilità finisce in tali ipotesi per dipendere da una estranea volontà, per giunta discrezionale almeno in ordine al quando. Ne risulta violata al tempo stesso la riserva di legge posta dall'art. 51, essendo il protrarsi della ineleggibilità concretamente rimesso alla discrezionalità del consiglio comunale, cui spetta accettare le dimissioni e provvedere alla nomina dei nuovi amministratori.

Che la *ratio* delle ineleggibilità sia soddisfatta a sufficienza con le semplici dimissioni accompagnate da una effettiva astensione del dimissionario ad ogni ulteriore atto di ufficio, è confermato, del resto, dalle apposite disposizioni contenute nell'art. 7 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei deputati, a termini delle quali le cause di ineleggibilità previste nello stesso articolo "non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate almeno 180 giorni prima della data di scadenza della Camera dei deputati" (e, in caso di scioglimento anticipato, entro i sette giorni successivi alla data del decreto di scioglimento), precisandosi altresì che "per cessazione delle funzioni si intende la effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito, preceduta... dalla formale presentazione delle dimissioni". Disposizioni sostanzialmente analoghe sono dettate anche per le elezioni del Consiglio regionale della Sardegna, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente dall'art. 6 del D.P.R. 12 dicembre 1948, n. 1462, dall'art. 12 della legge regionale 20 agosto 1952, n. 24, e dall'art. 8 della legge 3 febbraio 1964, n. 3.

Come si rileva raffrontando fra loro le disposizioni ora menzionate, il legislatore, nella sua discrezionalità, può variamente determinare, purché secondo criteri razionali, la data entro la quale deve verificarsi la cessazione della causa di ineleggibilità, nei sensi sopra esposti; ma in nessun caso tale data può essere successiva a quella prescritta per l'accettazione della candidatura, che rappresenta il primo atto di esercizio del diritto elettorale passivo. Ond'è che, in mancanza di apposite disposizioni, è questo il momento cui deve farsi riferimento.

7. – Deve concludersi pertanto che quel che si pone in contrasto con l'art. 51 della Costituzione è la normativa risultante dal combinato disposto degli artt.

15, n. 3, T.U. n. 570 del 1960 (art. 15, n. 3, testo unico legislativo n. 203 del 1951) e dagli artt. 10 e 14 T.U. comunale e provinciale n. 383 del 1934, nonché dai più generali principi da questi ultimi implicati.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

a) [*omissis*];

b) [*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, n. 3, del T.U. 16 maggio 1960, n. 570 (art. 15, n. 3, D.P.R. 5 aprile 1951, n. 203), contenente norme per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, in relazione agli artt. 10 e 14 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383, T.U. della legge comunale e provinciale, limitatamente alla inclusione nelle ipotesi di ineleggibilità previste nel n. 3 dell'art. 15 di coloro che, all'atto della accettazione della candidatura, abbiano presentato le dimissioni astenendosi successivamente da ogni attività inerente all'ufficio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 1969.

* * *

Sentenza n. 47/1970 (Pres. Branca; Rel. Chiarelli)

Considerato in diritto

Le cause possono essere decise con unica sentenza, data l'identità della questione.

Il testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali (approvato con D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223) regola, negli artt. 7 e seguenti, un sistema di aggiornamento d'ufficio delle liste mediante revisioni semestrali. Queste avvengono con procedimenti che si svolgono dal febbraio al giugno (prima revisione) e dall'agosto al dicembre (seconda revisione) di ciascun anno, e che portano all'iscrizione nelle liste di coloro che compiranno il ventunesimo anno, rispettivamente, nei semestri dal 1 luglio al 31 dicembre dello stesso anno o dal 1 gennaio al 30 giugno dell'anno successivo (*ex art. 8*). Per l'articolo 7, secondo comma, le variazioni apportate alle liste con i detti aggiornamenti hanno effetto dal 1 gennaio e dal 1 luglio successivi all'iscrizione. In tal modo si ha una iscrizione anticipata rispetto all'effettivo compimento del ventunesimo anno, salva la cancellazione, prevista dall'art. 33, dei nomi di coloro che non abbiano raggiunto tale età il primo giorno fissato per le elezioni.

Con questo sistema si è inteso garantire l'esercizio del diritto di voto a tutti coloro che, al momento delle elezioni, si trovino nella richiesta condizione di età, oltre che nel possesso degli altri requisiti per essere elettori.

Se non che la garanzia vien meno quando la norma dell'art. 7, secondo comma, che fa decorrere dal 1 gennaio e dal 1 luglio gli effetti delle variazioni delle liste, si applica, per il combinato disposto della norma stessa con gli artt. 11, quinto comma, e 31, primo comma, a casi diversi da quelli dell'anticipata iscrizione nelle liste ai sensi del primo comma dell'art. 7.

Infatti l'art. 11 stabilisce che per le domande di iscrizione dei cittadini italiani residenti all'estero il sindaco provvede, su decisione delle commissioni elettorali o mandamentali, "con la prima revisione semestrale utile". E l'art. 31 prescrive, in generale, che "le liste elettorali, salvo il disposto dell'art. 32, non possono essere modificate se non per effetto delle revisioni semestrali". Né consegue che ogni iscrizione o reiscrizione non può aver effetto che dal 1 gennaio o 1 luglio successivo alla revisione semestrale, anche se il diritto di voto sia precedentemente maturato.

È da tener presente che l'art. 32, richiamato nell'inciso del 31, dispone che variazioni alle liste elettorali possono essere apportate con revisioni, diverse dalle semestrali di cui al primo comma dell'art. 7, le quali nel linguaggio delle circolari ministeriali prendono il nome di revisioni dinamiche. Esse sono affidate alle commissioni elettorali, le quali, per provvedervi, debbono riunirsi ogni sei mesi e in ogni caso non oltre la pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali. Ma queste variazioni sono previste solo per i casi di morte, perdita della cittadinanza o del diritto elettorale, trasferimento di residenza, e per il caso di decisione della commissione mandamentale su ricorso del cittadino residente all'estero (art. 29 ultimo comma).

Da ciò deriva che, mentre nel momento immediatamente precedente le elezioni si procede alla cancellazione di coloro che non hanno raggiunto l'età o che hanno perduto il diritto elettorale, alla iscrizione o alla reiscrizione di coloro che ne abbiano fatto domanda o abbiano acquistato tale diritto non per effetto del compimento del ventunesimo anno o lo abbiano riacquistato per il venir meno di cause impeditive, non si procede se non con la revisione semestrale, che può essere successiva alle elezioni. Tali sono i casi, oltre quello del provvedimento del sindaco su domanda del cittadino residente all'estero, della straniera che abbia conseguito la cittadinanza per matrimonio, di coloro per i quali siano cessate le cause di impedimento all'esercizio del diritto di voto (cessazione dello stato di fallimento, cessazione degli effetti del provvedimento di sottoposizione a misure di prevenzione o di sicurezza, cessazione dell'interdizione dai pubblici uffici ecc.; v. art. 2, primo comma, nn. 2, 3, 6, 7; stesso articolo, secondo comma; art. 3 T.U.) e di tutti coloro che comunque non siano stati compresi nell'iscrizione semestrale.

In tutti questi casi, il collegamento dell'iscrizione o reiscrizione nelle liste alle revisioni semestrali, e il differimento degli effetti dell'iscrizione al 1 gennaio

o al 1° luglio successivi, impediscono l'esercizio del diritto di voto nel periodo tra l'acquisto o il riacquisto di esso e le predette date; impedimento che si concreta in una effettiva limitazione del diritto elettorale ove in tale periodo siano indette le elezioni. È pertanto palese il contrasto con l'art. 48 della Costituzione.

Eguale è fondata la questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 3 della Costituzione. Per effetto delle norme esaminate si ha infatti che, mentre con l'iscrizione anticipata è assicurato l'esercizio del diritto di voto a coloro che, trovandosi nelle condizioni di cui all'art. 7, primo comma, sono compresi nella revisione semestrale, per i casi, invece, innanzi indicati, di coloro che acquistano o riacquistano il diritto di voto indipendentemente dal raggiungimento del ventunesimo anno nel semestre oggetto di revisione, la possibilità di esercitare tale diritto è posticipata a una data successiva a quella in cui si sono verificate le condizioni per l'iscrizione nelle liste e successiva anche alla ottenuta iscrizione o reinscrizione.

Si determina così un incongruo e irrazionale trattamento differenziato, di cui è chiaro il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, e che, in conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme in questione, potrà essere eliminato, nei casi predetti, con l'immediata operatività dell'iscrizione nelle liste, da effettuare appena verificatosi l'acquisto o il riacquisto del diritto di voto, o quanto meno in sede di revisione cosiddetta dinamica, come lo stesso testo unico dispone per le decisioni delle commissioni mandamentali su ricorso del cittadino residente all'estero.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, secondo comma, 11, quinto comma, e 31, primo comma, del testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali (approvato con D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223), nella parte in cui dispongono che l'acquisto del diritto di voto, quando si verifica in casi diversi da quelli di cui al primo comma dell'art. 7, ed il riacquisto di esso non possono dar luogo a iscrizione se non in sede di revisione semestrale, con effetto dal primo gennaio o dal primo luglio successivo alla iscrizione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 1970.

* * *

Sentenza n. 39/1973 (Pres. Bonifacio; Rel. De Marco)

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso in esame viene proposta a questa Corte la questione se la legge della Regione Puglia 21 luglio 1972 – con la quale si dispone che agli

elettori pugliesi, emigrati all'estero per ragioni di lavoro e rientrati nella regione per partecipare alla consultazione elettorale nazionale del 7-8 maggio 1972 sia rimborsato il costo del biglietto di viaggio dalla stazione più vicina al loro posto di lavoro all'estero fino al confine – violi gli artt. 117 e 3 della Costituzione, avendo stabilito in materia che non è di competenza regionale ed avendo adottato per gli emigranti pugliesi un trattamento più favorevole e non giustificato di quello usato dallo Stato ai lavoratori di altre Regioni, rientrati in Italia per esercitare il diritto di voto.

2. – È necessario, anzitutto, precisare in quale sede e sotto quale profilo giuridico la legislazione statale abbia stabilito che a coloro che debbano esercitare il diritto di voto fuori della loro sede abituale siano accordate talune agevolazioni di viaggio.

La sede è il testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, e le norme che interessano ai fini del decidere son quelle contenute negli artt. 116 e 117.

Dal testo di tali articoli si rilevano due elementi:

- a) il richiamo ad una particolare tariffa ridotta (articolo 116);
- b) la concessione dell'agevolazione "agli elettori" (articolo 116) ed "agli emigrati per motivi di lavoro" (art. 117) genericamente indicati, senza alcuna ulteriore specificazione che possa avere un qualsiasi riferimento alle condizioni economiche dei beneficiari.

Il richiamo alla particolare tariffa ridotta porta subito l'attenzione sul decreto ministeriale 22 settembre 1954 sulle "Concessioni speciali per determinati trasporti di persone, di bagagli e di altre cose sulle Ferrovie dello Stato".

Tutte le concessioni contemplate in tale decreto concessioni che vanno da riduzioni delle tariffe dal 10 al 70% fino alla gratuità – si riferiscono, infatti, a viaggi che direttamente o indirettamente interessano lo Stato, il quale, nella maggior parte dei casi, se ne assume l'onere col relativo rimborso alle Ferrovie.

Il fondamento giuridico delle agevolazioni accordate dalle sopra richiamate norme della legge statale va, dunque, ricercato nel secondo comma dell'art. 48 della Costituzione, che qualifica "dovere civico" l'esercizio del diritto di voto.

Dovere che ha una fondamentale funzione di interesse pubblico, in quanto attiene all'esercizio della sovranità che l'art. 1 della nostra Costituzione dichiara appartenere al popolo.

Dal che deriva, altresì, la rilevanza costituzionale delle forme ed i limiti di quell'esercizio, che trovano nell'art. 1 sopra citato la previsione e nell'art. 48, secondo comma, la specificazione: "Il voto è personale ed eguale, libero e segreto".

Ne consegue che quelle concessioni, accordate a tutti indistintamente gli elettori ed a tutti indistintamente gli emigrati per ragioni di lavoro, senza riguardo alle loro condizioni economiche, hanno per fondamento giuridico il riconoscimento dell'interesse pubblico, connesso alla sopra illustrata fondamentale funzione dell'esercizio del diritto di voto.

Non solo, ma l'importanza di tale funzione e le conseguenze che dal suo non corretto esercizio potrebbero derivare nella costituzione degli organi supremi ai quali è affidato uno dei poteri essenziali dello Stato – quello legislativo – postulano, in materia, il più scrupoloso rispetto del principio di eguaglianza, che assicuri la par condicio dei cittadini nel momento in cui, con l'espressione del loro voto, in sostanza, danno concreto contenuto alla sovranità popolare.

3. – Da quanto precede risulta in modo evidente che:

a) in materia di disciplina delle forme e limiti dell'esercizio dell'elettorato politico attivo, unico legittimato a provvedere è lo Stato;

b) lo Stato, nel provvedere in tale materia, deve attenersi al più rigoroso rispetto del principio di eguaglianza, onde assicurare la par condicio di tutti gli elettori nell'esercizio del loro diritto-dovere di voto;

e) nessuna potestà legislativa o amministrativa in materia spetta alle Regioni, sia a statuto speciale sia a statuto ordinario e, quindi, non è ammissibile neppure una competenza ad emettere provvedimenti integrativi di quelli statali;

d) esula completamente dalle concessioni di viaggio accordate dallo Stato agli elettori che debbano votare fuori dalla sede della loro residenza abituale, anche se provenienti dall'estero ove siano emigrati per ragioni di lavoro, un qualsiasi elemento che le possa far ricondurre sotto il concetto di beneficenza o assistenza pubblica.

4. – Ancorché la Regione Puglia abbia dichiarato che, con la legge impugnata, ha inteso provvedere nell'esercizio dei poteri spettantile, in forza dell'art. 117 della Costituzione, nella materia della beneficenza ed assistenza pubblica, dal richiamo espresso "alle elezioni politiche del 7 e 8 maggio 1972", dalla concessione del rimborso delle spese di viaggio, per il percorso ferroviario in territorio estero, non compreso nella concessione statale di cui all'art. 117 del t.u. n. 361 del 1957 e dal fatto che la concessione stessa è accordata indistintamente a tutti "i lavoratori emigrati che dimostreranno di avere esercitato il loro diritto di elettorato attivo in uno dei Comuni della Regione Puglia" senza riguardo alle condizioni economiche di essi, chiaramente si evince che, in sostanza, con tale legge la Regione ha voluto soltanto integrare la sopra richiamata concessione statale.

Ossia, la Regione, sia pure in forma asseritamente integrativa, ha legiferato in quella materia della disciplina "delle forme e limiti" dell'esercizio dell'elettorato attivo, che, come sopra si è dimostrato, è di esclusiva competenza statale.

È vero che, in generale, la condizione di emigrato per lavoro denota una situazione di grave disagio economico e che – per l'importanza che le elezioni politiche rivestono in un regime democratico – è certamente, non solo conforme ma voluto dalla Costituzione, che la legge stabilisca tutte quelle misure, anche di ordine economico, le quali facilitino l'accesso delle masse popolari alle urne.

In questo spirito, l'indirizzo diretto a favorire gli emigrati per ragioni di

lavoro – già in parte realizzato col viaggio gratuito dalla frontiera – dovrebbe essere attuato nella misura massima possibile.

Ma, come risulta dalle considerazioni che precedono, questo è compito esclusivo dello Stato, con la conseguenza che il ricorso deve essere accolto sotto il profilo assorbente della violazione dell'art. 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia, approvata il 22 aprile 1972 e riapprovata il 21 luglio 1972, contenente norme sulla "Assistenza ai lavoratori pugliesi emigrati e rientrati in occasione della consultazione elettorale del 7-8 maggio 1972".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 1973.

* * *

Sentenza n. 129/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. Rocchetti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Tutte le ordinanze di rinvio sollevano il dubbio che la norma contenuta nell'art. 15, n. 3, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali, contrasti con gli artt. 3 e 51 della Costituzione. In ordine ai motivi del dedotto contrasto, i giudici *a quo* non prospettano però un unico ordine di censure, ma sostengono volta a volta che le cause di ineleggibilità previste in quella norma siano costituzionalmente illegittime sotto tre profili diversi: 1) per la loro indeterminatezza circa il momento in cui deve verificarsi l'effetto ostativo; 2) per la imprecisione concettuale della loro terminologia; 3) per l'assenza di una concreta posizione conflittuale con gli interessi che si intendono tutelare. Il tribunale di Spoleto, poi, denuncia, solo con riferimento all'art. 51 della Costituzione, la norma contenuta nell'art. 15, n. 7, del decreto n. 570 del 1960, estendendo anche alle cause di ineleggibilità previste da questa disposizione la censura di indeterminatezza e di imprecisione terminologica.

Le diverse questioni di legittimità presentano comunque un nucleo comune risolvendosi nell'affermazione che le predette cause di ineleggibilità sembrano ledere, senza apprezzabili ragioni, o, quanto meno, oltre il limite del necessario, il diritto garantito costituzionalmente ad ogni cittadino di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza. A sostegno di tale assunto, tutte le ordinanze ricordano i precedenti della giurisprudenza di questa Corte in materia di ineleggibilità a cariche elettive, facendo riferimento in

particolare al principio desunto dall'art. 51 Cost., secondo il quale l'eleggibilità rappresenta la regola e la ineleggibilità l'eccezione (sent. n. 46 del 1969), e traendo da esso la conseguenza che le cause di ineleggibilità devono essere interpretate restrittivamente e possono trovare applicazione solo entro i limiti rigorosamente segnati dalla *ratio* delle norme che le determinano.

3. – Individuato il motivo ispiratore delle tre questioni sottoposte all'esame della Corte, può ora procedersi alla disamina analitica di esse.

La prima, proposta dalla Corte di cassazione e dal tribunale di Lucera, fonda il motivo di incostituzionalità nella impossibilità di desumere dalla norma denunciata, con la necessaria precisione, il momento al quale deve essere rapportato l'effetto ostativo della causa di ineleggibilità relativa al consigliere eletto che rivesta la carica di amministratore di ente dipendente, sovvenzionato o sottoposto alla vigilanza del Comune.

Ritengono in proposito le ordinanze di rinvio che tale causa di ineleggibilità apparirebbe ultronea ed irrazionale, se, nella sua applicazione, essa fosse ritenuta operante fin dal momento delle elezioni, e non già da quello, ad esso successivo, dell'effettiva insorgenza del conflitto tra gli interessi del Comune, e gli interessi di altri enti, o del soggetto stesso.

Entro tali limiti, la questione risulta fondata.

In effetti, la norma non precisa in quale momento spieghi la sua efficacia la causa di ineleggibilità: è, tuttavia, evidente che quel momento non può coincidere con quello delle elezioni, perché queste non determinano ancora l'investitura dell'eletto e non gli conferiscono una posizione di potere, suscettibile di porre in essere quel conflitto di interessi che la norma è diretta ad evitare.

D'altra parte, non può ammettersi che l'efficacia della causa ostativa di ineleggibilità possa essere rapportata al momento in cui il conflitto si manifesti in tutta la sua evidenza, quando cioè affari concreti dell'ente dipendente, vigilato o sovvenzionato dal Comune siano portati alla decisione, o anche soltanto alla discussione, mediante iscrizione all'ordine del giorno, degli organi deliberanti del Comune in cui sieda l'amministratore di quegli stessi enti nella sua duplice qualità. È appena il caso di rilevare, in proposito, che un conflitto determinante ineleggibilità, per essere rilevante, non deve necessariamente essere attuale, bastando che sia anche soltanto potenziale; la sua potenzialità, infatti, è già sufficiente a porre in pericolo quegli interessi pubblici che si intendono tutelare mediante la eliminazione della situazione di conflittualità. E non è dubbio che il consigliere comunale, investito delle funzioni, si trovi, in seno all'ente, in una posizione di potere che gli consente di interferire nella conduzione degli affari del Comune, anche prima che essi siano portati all'esame degli organi deliberanti.

Per risolvere dunque la proposta questione, occorre ricercare il momento in cui i poteri, a seguito delle elezioni, vengono effettivamente conferiti al consigliere neo-eletto. E tale momento, secondo la Corte, non può essere che quello della convalida che, ai sensi dell'art. 75 del t.u. delle leggi per la composizione

e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, deve avvenire nella seduta immediatamente successiva alle elezioni stesse.

Può pertanto concludersi che la causa di ineleggibilità di che trattasi spiega efficacia solo con la convalida e può essere perciò rimossa fino al momento in cui questa viene posta in votazione, nella prima seduta consiliare.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, n. 3, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, contenente il testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, limitatamente alla parte in cui considera ineleggibili gli amministratori di enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune, che siano cessati dalla carica o si siano dimessi prima della convalida dell'elezione;

2) *dichiara* non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, nn. 3 e 7, dello stesso decreto presidenziale, proposte con le ordinanze in epigrafe, dai tribunali di Torino, Spoleto e Paola, in riferimento agli artt. 3 e 51 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 1975.

* * *

Sentenza n. 45/1977 (Pres. Rossi; Rel. Elia)

Considerato in diritto

[*omissis*]

In effetti tutte e tre le ordinanze sollevano il dubbio che le norme elettorali da esse denunciate in relazione all'art. 51 Cost. (e per due di esse anche in ordine all'art. 3 Cost.) rientrino in un tipo di precetti assolutamente simili a quelli dichiarati incostituzionali in parte qua con la sent. 129 del 1975 di questa Corte.

Con quella pronuncia, com'è noto, venne dichiarata l'illegittimità dell'art. 15, n. 3, del t.u. delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, limitatamente alla parte in cui considera ineleggibili gli amministratori di enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune, che siano cessati dalla carica o si siano dimessi prima della convalida della elezione. Orbene, la *ratio* di questa pronuncia, evidentemente ispirata alla esigenza di dare la massima espansione applicativa al precetto dell'art. 51, primo comma, Cost., compatibilmente con l'altra primaria esigenza della autenticità

della competizione elettorale, non può non valere anche per i dipendenti (coloro che ricevono uno stipendio o un salario) degli enti precitati dopo esser stata affermata per i loro amministratori: ciò comporta che si estenda la illegittimità alle ipotesi sia del sanitario dipendente da un ospedale sovvenzionato da un Comune siciliano (questione sollevata dalla Cassazione) sia del sanitario che prestava attività medica presso un ente termale sottoposto alla vigilanza del Comune (questione proposta dal tribunale di Frosinone). Né vale, a questo fine, distinguere tra le varie parti dell'art. 15, n.3, del t.u. approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, perché, se mai, tra la posizione degli amministratori di un ente e quella dei suoi dipendenti la seconda appare certo meno esposta dal punto di vista del corretto svolgimento delle elezioni armonicamente coordinato con la massima espansione dell'elettorato passivo (*jus activae civitatis*); mentre resta impregiudicata la situazione di coloro che, in base al primo precetto contenuto nell'art. 15, ora richiamato, sono ineleggibili perché ricevono uno stipendio o salario dal Comune.

Eguale la *ratio* della sentenza n. 129 del 1975 deve essere fatta valere a proposito della ipotesi prevista dall'art. 15, n. 6, del citato testo unico (ineleggibilità di coloro che hanno lite pendente col comune), essendo evidente che la preoccupazione del legislatore è rivolta al possibile conflitto d'interessi e non già al pericolo di una deformazione del risultato elettorale.

Perciò, in tutti e tre i casi, deve rimanere aperta la facoltà di rimuovere con scelta tempestiva (e cioè non oltre la convalida della elezione) talune delle situazioni qualificate dalla legge come cause di ineleggibilità, quando esse mirino piuttosto a prevenire un conflitto d'interessi che non a evitare una "*captatio benevolentiae*" degli elettori.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 5, n. 3, del testo unico delle leggi per l'elezione dei Consigli comunali nella Regione siciliana, approvato con decreto del Presidente della Regione siciliana 20 agosto 1960, n. 3, limitatamente alla parte in cui considera ineleggibili coloro che ricevono uno stipendio o salario da enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune, che abbiano fatto venir meno questa situazione prima della convalida della elezione;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 15, n. 3, del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, limitatamente alla parte in cui considera ineleggibili coloro che ricevono uno stipendio o salario da enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune,

che abbiano fatto venir meno questa situazione prima della convalida della elezione;

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 15, n. 6, del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, limitatamente alla parte in cui considera ineleggibili coloro che, avendo lite pendente con il Comune, abbiano rinunciato al giudizio prima della convalida della elezione; [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 gennaio 1977.

* * *

Sentenza n. 129/1977 (Pres. Rossi; Rel. Elia)

Considerato in diritto

L'ordinanza solleva il dubbio che la norma elettorale da essa denunciata in relazione all'art. 51 Cost. (ma anche all'art. 5 Statuto Trentino-Alto Adige, per violazione del limite dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e dei principi stabiliti dalle leggi statali in materia) risulti costituzionalmente illegittima per gli stessi motivi sui quali si è fondata questa Corte allorché con sent. n. 129 del 1975 ha dichiarato la illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 15, n. 3, del t.u. delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570; e cioè limitatamente alla parte in cui considera ineleggibili gli amministratori di enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune, che siano cessati dalla carica o si siano dimessi prima della convalida della elezione.

La questione è evidentemente fondata.

In effetti, la *ratio* della sent. n. 129 del 1975 – ed ora anche della sent. n. 45 del 1977 – che si rifà alla esigenza di applicare nella misura più ampia possibile la norma dell'articolo 51, primo comma (compatibilmente con la necessità di evitare ogni forma di indebita influenza che possa alterare la autenticità della competizione elettorale), ricorre anche per l'art. 18, secondo comma, della legge regionale Trentino-Alto Adige 6 aprile 1956, n. 5 (comma aggiunto dall'art. 7 della legge regionale 14 agosto 1967, n. 15).

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 18, secondo comma, della legge regionale Trentino-Alto Adige 6 aprile 1956, n. 5 (comma aggiunto

dall'art. 7 della legge regionale Trentino-Alto Adige 14 agosto 1967, n. 15) limitatamente alla parte in cui prescrive che le cause di ineleggibilità previste nell'art. 18, n. 3, nel testo modificato dalla legge regionale Trentino-Alto Adige 14 agosto 1967, n. 15, hanno effetto se gli interessati, pur cessando dalla carica prima della convalida delle elezioni, abbiano fatto venir meno tali cause di ineleggibilità dopo l'ultimo giorno utile per il deposito delle candidature.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1977.

* * *

Sentenza n. 171/1984 (Pres. e Rel. Elia)

Considerato in diritto

1. – La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Palermo investe in parte qua il combinato disposto del primo comma n. 4 e dell'ultimo comma dell'art. 10 della legge reg. sic. 20 marzo 1951, n. 29, come modificato dall'art. 1 della legge reg. sic. 13 luglio 1972, n. 33, e dall'art. 33 della legge reg. sic. 6 gennaio 1981, n. 6. In particolare, dimensionandosi il *thema decidendum* in relazione al requisito della rilevanza, si tratta di accertare se contrasti con l'art. 51, primo comma, Cost. il citato combinato disposto, nella parte in cui considera ineleggibili i componenti dei consigli di amministrazione degli enti ospedalieri, "i quali, in conseguenza di dimissioni od altra causa, siano effettivamente cessati dalle loro funzioni prima della convalida dell'elezione, ma non almeno novanta giorni prima del compimento di un quinquennio dalla data delle precedenti elezioni regionali".

[*omissis*]

3. – Nel merito la questione è fondata. In effetti, la *ratio* che ispira le pronunzie di questa Corte richiamate nella ordinanza del Tribunale di Palermo (n. 129/1975 e n. 45 del 1977) non può non estendersi alla fattispecie normativa in esame.

In particolare, le sentenze nn. 129 del 1975 e 129 del 1977 hanno dichiarato illegittime la normativa statale e regionale (rispettivamente art. 15, n. 3, del T.U. approvato con d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 e art. 18, secondo comma, della legge regionale Trentino Alto Adige 6 aprile 1956, n. 5 (comma aggiunto dall'art. 7 della Legge reg. TAA 14 agosto 1967, n. 15)) l, nelle parti in cui consideravano ineleggibili gli amministratori di enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionate o sottoposte a vigilanza del comune, che fossero cessati dalla carica o che si fossero dimessi prima della convalida della elezione.

La giurisprudenza avviata dalla sentenza n. 129 del 1975 (e proseguita con le pronunce nn. 45 e 129 del 1977) tende a dare le precetto dell'art. 51, primo comma, Cost., la più ampia estensione applicativa, compatibilmente con la duplice finalità di garantire lo svolgimento della competizione elettorale in

condizioni di eguaglianza tra i candidati e di assicurare la autenticità o la genuinità del voto.

A tal fine il ricorso all'istituto della ineleggibilità andava delimitato in termini più rigorosi, in modo da escludere tutte le situazioni di conflitto rilevanti soltanto a seguito dell'assunzione della carica elettiva e suscettibili di essere rimosse in relazione all'effettivo esercizio dei poteri da esso derivanti. Adottando nel 1975 e nel 1977 le scelte giurisprudenziali che tendevano ad ampliare l'elettorato passivo (in precedenza conformato dal legislatore con discrezionalità ben più larga di quella consentita per l'elettorato attivo), questa Corte era certo consapevole che le ipotesi di rinuncia, di opinione e di decadenza conseguenti all'espansione della sfera delle incompatibilità si sarebbero verificate con maggior frequenza, comportando variazioni rispetto alla composizione degli organi collegiali immediatamente risultante dalle votazioni, ma ha pure ritenuto che tali situazioni non fossero comunque assimilabili a quelle che possono alterare la genuinità dei comportamenti elettorali.

Con la legge 23 aprile 1981, n. 154 (relativa alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale), il legislatore statale ha adottato anch'esso criteri ampliativi in tema di elettorato passivo (del resto, secondo la L. 25 febbraio 1971, n. 67, la pendenza della lite innanzi alle commissioni tributarie non determinava più l'ineleggibilità a consigliere comunale): sicché di quanto si è ridotta la sfera delle ineleggibilità, di tanto si è dilatata quella delle incompatibilità.

La fattispecie di ineleggibilità, prevista dall'art. 10, comma primo, n. 4 della legge per l'elezione dei deputati all'Assemblea regionale siciliana, nella parte che concerne gli enti ospedalieri, corrisponde appunto ad uno dei casi di incompatibilità stabiliti dall'art. 3, comma primo, n. 1, della legge n. 154 del 1981. Per dare dunque sul punto piena attuazione all'art. 51, primo comma Cost., interpretato alla luce della giurisprudenza di questa Corte, occorre che le situazioni di ineleggibilità siano ridotte a situazioni di incompatibilità, con le conseguenze già previste per le cause di ineleggibilità sopravvenute dall'art. 62 della legge reg. sic. 20 marzo 1951, n. 29. Tale risultato raggiungendosi attraverso la dichiarazione di illegittimità della norma che stabilisce ora, per il caso predetto, l'obbligo di presentare le dimissioni dalla carica almeno 90 giorni prima del compimento del quinquennio dalla data delle precedenti elezioni regionali.

Né varrebbe opporre che la potestà legislativa della Regione siciliana a proposito di elezione dell'Assemblea regionale incontra limiti soltanto nei "principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche" (art. 3, comma primo, Statuto, approv. con R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455); poiché è giurisprudenza ben ferma di questa Corte che anche la potestà legislativa della Regione siciliana e delle altre a statuto speciale, in materia di requisiti per accedere in condizione di eguaglianza alle cariche elettive, deve essere strettamente limitata dai principi della legislazione statale (sent. n. 105 del 1957 e sent.

n. 26 del 1965) deroghe ai criteri da questa adottati quanto all'esercizio della capacità elettorale passiva sono perciò ammissibili solo "in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti, le quali siano esclusive per la Sicilia ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale, ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale" (sent. n. 108 del 1969; cfr. altresì la sent. n. 189 del 1971). Ma né in questa né nelle altre simili fattispecie sottoposte all'esame della Corte si è potuta ravvisare per la Regione siciliana una peculiarità soggettiva tale da giustificare discipline più restrittive in tema di elettorato passivo. Ancor meno plausibile risulterebbe dopo l'eliminazione di ineleggibilità già previste per le elezioni comunali siciliane (sent. n. 45 del 1977) in relazione a cariche e a funzioni esercitate in ambiti più ristretti, il mantenimento di simili ineleggibilità per consultazioni che si svolgono in circoscrizioni più ampie, e che lasciano minor spazio a considerazioni di interessi puramente locali e particolari.

Per le ragioni sovraesposte si impone la dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa denunziata, mentre spetta alla Regione siciliana di disciplinare la procedura per la rimozione delle cause di incompatibilità (alle quali, del resto, è fin d'ora riferibile l'art. 62, terzo comma, della legge reg. sic.n. 29 del 1951).

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del combinato disposto del primo comma n. 4 e dell'ultimo comma dell'art. 10 della Legge regionale siciliana 20 marzo 1951, n. 29 – come modificato dall'art. 1 della Legge regionale 13 luglio 1972, n. 33 e dall'art. 33 della Legge regionale 6 gennaio 1981, n. 6 – nella parte in cui è prevista la ineleggibilità dei componenti dei consigli di amministrazione degli enti ospedalieri, i quali non siano cessati dalle loro funzioni, in conseguenza di dimissioni o di altra causa, almeno 90 giorni prima del compimento di un quinquennio dalla data delle precedenti elezioni regionali, ovvero, in caso di scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale siciliana, entro dieci giorni dalla data del decreto di convocazione dei comizi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 giugno 1984.

* * *

Sentenza n. 42/1987 (Pres. La Pergola; Red. Ferrari)

Considerato in diritto

1. – Un cittadino italiano, già residente nel Comune di Bolzano per oltre 26 anni (dal 22 maggio 1956 al 29 novembre 1982), si trasferiva in un Comune

(Tiardo di Sotto) della provincia di Trento, rientrando peraltro, dopo poco più di 16 mesi, nel Comune di Bolzano, nel cui registro della popolazione veniva, infatti, iscritto il 7 aprile 1984. A distanza di meno di un anno dalla suddetta iscrizione, e precisamente il 28 marzo 1985, veniva pubblicato il manifesto di convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Consiglio comunale di Bolzano, ed il Leonardi non veniva iscritto nelle liste elettorali – e, di conseguenza, non poté partecipare alla votazione –, perché mancante del requisito dell'ininterrotto biennio di residenza, previsto dalla disposizione contenuta nell'art. 5, secondo comma, del d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 50 e, prima ancora, nell'art. 16, secondo comma, della legge regionale 6 aprile 1956, n. 5, come modificato dall'art. 6 legge regionale 10 agosto 1974, n. 6, nonché nell'articolo 15, secondo comma, del testo unico approvato con deliberazione della Giunta regionale 27 marzo 1980, n. 445. La corte d'appello di Trento, investita in secondo grado del giudizio promosso dall'interessato, sollevava dinanzi a questa Corte, con ordinanza emessa l'11 aprile 1985 (r.o. 327/1985), questione di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni, denunciandone il contrasto con gli artt. 25, terzo comma, e 63 del "testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige", approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

2. – L'art. 5 d.P.R. n. 50 del 1973, su cui risulta poggiato il diniego al Leonardi dell'iscrizione nelle liste elettorali del Comune di Bolzano – gli altri dati normativi, fatti anch'essi oggetto di impugnazione, ne sono la riproduzione pressoché letterale –, dopo avere enunciato nel primo comma che "sono elettori dei Consigli comunali della provincia di Bolzano i cittadini che..... risiedono, ininterrottamente, nel territorio della regione T.A.A. da almeno quattro anni", precisa nell'impugnato secondo comma che essi "sono iscritti nelle liste elettorali del Comune nel quale risiedono alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali, sempreché nel quadriennio di cui al comma precedente abbiano compiuto nella provincia di Bolzano almeno due anni di ininterrotta residenza". Ma a sensi dello Statuto speciale – osserva la Corte di Trento, richiamandosi all'art. 25, quarto ed ultimo comma (erroneamente indicato come terzo comma) – l'elettore che abbia il requisito della ininterrotta residenza quadriennale nella regione viene iscritto nelle liste elettorali del Comune, ove abbia maturato "il maggior periodo di residenza nel quadriennio"; e tale norma così lascia intendere l'ordinanza di rimessione –, benché esplicitamente dettata "ai fini delle elezioni regionali", varrebbe anche per le "elezioni dei Consigli comunali della provincia di Bolzano", in vista delle quali l'art. 63 dello Statuto speciale fa espresso rinvio alle "disposizioni di cui all'ultimo comma dell'art. 25". Di conseguenza – conclude il giudice *a quo* –, la "sostituzione del requisito costituzionale della prevalenza" con "il non coincidente, anzi contrastante requisito dell'ininterrotto biennio" costituirebbe violazione dei menzionati articoli dello Statuto speciale.

In aggiunta al suddetto argomento, già esposto dinanzi alla Corte trentina,

e da questa fatto proprio, la parte privata, costituitasi nel presente giudizio, segnala la violazione anche del principio d'eguaglianza: ai fini dell'esercizio dell'elettorato attivo nelle elezioni comunali – si fa rilevare – il requisito del biennio di residenza, per di più ininterrotto, non è per principio generale richiesto ai cittadini italiani; neppure a quelli residenti nell'altra provincia della medesima regione e, a sensi dell'art. 9 dello stesso decreto presidenziale n. 50 del 1973, addirittura neppure a quelli emigrati all'estero, bastando ai primi la residenza quadriennale in provincia di Trento, ed ai secondi il pregresso periodo quadriennale di residenza in provincia di Bolzano.

A sua volta, l'Avvocatura dello Stato, intervenuta per il Presidente del Consiglio dei Ministri e della Giunta regionale, conclude per l'infondatezza, obiettando che alla potestà di attuazione dello Statuto non è precluso, come sembrerebbe ritenere il giudice *a quo*, l'adeguamento delle norme statutarie alle esigenze dell'autonomia e che la norma sul biennio di ininterrotta residenza avrebbe lo scopo di agevolare l'applicazione graduale dello Statuto.

3. – Lo stesso testo normativo, il quale prescrive il contestato requisito dell'ininterrotto periodo biennale di residenza nella provincia di Bolzano (d.P.R. n. 50 del 1973), prevede altresì l'istituzione di una "lista elettorale aggiunta" – nei Comuni della Repubblica, per i cittadini che si trasferiscano nella regione T.A.A. (artt. 3 e 4) e – nei Comuni della provincia di Trento, per gli elettori che da questa si trasferiscano nella provincia di Bolzano (art. 8, primo e secondo comma), precisando che gli elettori ivi iscritti "hanno diritto di esercitare il voto nel relativo Comune quando, durante la maturazione dei periodi residenziali..., vi si dovessero svolgere elezioni per il rinnovo del Consiglio comunale". Dal combinato disposto di tali statuizioni con la norma impugnata si deduce con chiarezza il pensiero del legislatore ordinario, secondo cui al cittadino italiano residente in provincia di Bolzano, e tuttavia privo del requisito del biennio ininterrotto di residenza, non è già precluso il diritto di voto, ma è prescritto di votare nel Comune di provenienza, anziché in quello di residenza. Se così è, allora si deve riconoscere che il dubbio di legittimità concerne, non già l'elettorato attivo, cioè il diritto politico per eccellenza, bensì il suo esercizio, limitatamente, beninteso, alla provincia di Bolzano e, nell'ambito di questa, limitatamente alle elezioni comunali; più esattamente, non concerne neppure il biennio – dato che questo non si aggiunge, ma è compreso nel quadriennio, e che, a ben vedere, ha pur sempre una durata inferiore al "maggior periodo... nel quadriennio –", ma la non interruzione di esso.

Lo Statuto speciale, dettando per un verso la regola generale (art. 25, quarto comma) che la residenza ininterrotta quadriennale è prescritta "ai fini delle elezioni regionali" – e perciò, solo a tali fini –, e riservando per altro verso alle elezioni comunali in provincia di Bolzano – e perciò soltanto ad esse, non anche a quelle in provincia di Trento – un apposito articolo ed un'apposita disposizione, cioè l'art. 63 e la proposizione finale dell'art. 25, sembrerebbe facoltizzare il legislatore ordinario ad adattare alla peculiare autonomia della provincia di

Bolzano la disciplina delle elezioni di quei Consigli comunali, ma pur sempre nel rispetto del principio dell'illimitabilità dell'elettorato attivo e del termine quadriennale di residenza nella regione.

Tuttavia, per quanto nella specie il diritto di voto sia fuori discussione, perché fatto salvo dalla possibilità di esercitarlo medio-tempore nel Comune di provenienza, ed il requisito della durata della residenza nella regione rimanga inalterato, l'espresso, inequivoco rinvio che l'art. 63 dello Statuto speciale fa al quarto comma dell'art. 25 ed il richiamo che a sua volta la proposizione finale di tale comma fa al menzionato art. 63 fugano ogni perplessità interpretativa, inducendo a concludere che, anche ai fini dell'esercizio dell'elettorato attivo per i Consigli comunali in provincia di Bolzano, si applica il criterio del "maggior periodo di residenza nel quadriennio". E poiché tale criterio è stabilito in una legge di rango costituzionale, deve ritenersi illegittimo il difforme requisito del biennio di ininterrotta residenza in provincia di Bolzano, introdotto dal legislatore statale e da quello regionale ai fini delle elezioni comunali nella suddetta provincia autonoma.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, secondo comma, d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 50 (esercizio del diritto di voto per le elezioni del Consiglio regionale del T.A.A., nonché per quelle dei Consigli comunali della provincia di Bolzano), 16, secondo comma, legge regionale 6 aprile 1956, n. 5, come modificato dalla legge regionale 10 agosto 1974, n. 6 (composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali), e 15, secondo comma, del testo unico delle leggi regionali 27 marzo 1980, n. 445 sulla composizione ed elezione dei predetti organi, nelle parti in cui prescrivono "almeno due anni di ininterrotta residenza nel territorio della provincia di Bolzano" ai fini dell'esercizio del diritto di voto per le elezioni dei Consigli comunali compresi in detta provincia.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'11 febbraio 1987.

* * *

Sentenza n. 43/1987 (Pres. La Pergola; Red. Ferrari)

Considerato in diritto

[omissis]

3. – La *quaestio legitimatis* di cui è investita la Corte è se sia costituzionalmente legittima la disposizione la quale, per un verso, nega la eleggibilità ai dipendenti delle unità sanitarie monocomunali e subcomunali e, per altro verso, la riconosce ai dipendenti delle unità sanitarie pluricomunali. L'ineleggibilità

per gli uni è disposta al fine di evitare il turbamento e l'inquinamento della campagna elettorale. Tale finalità, che in genere è alla base delle limitazioni dell'elettorato passivo, già rilevata dall'ordinanza di rimessione ed approfondita dalla difesa dei ricorrenti, risulta, con riguardo alla specie, chiaramente ribadita in sede di dibattito parlamentare. Ma "le possibilità di turbamento e di inquinamento della campagna elettorale" – così argomenta il giudice *a quo* – "sussistono in eguale, se non in maggiore, misura per il dirigente o coordinatore di u.s.l. pluricomunale", e perciò il trattamento preferenziale riservato ad esso "non può essere ritenuto razionalmente giustificato e appare quindi in contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione".

4. – La questione è fondata.

Il dipendente di una u.s.l., che sia membro dell'ufficio di direzione e coordinatore dello stesso, non può essere eletto, in ossequio al principio della libertà del voto, consigliere di un Comune, i cui elettori siano assistiti da quella u.s.l. In questa proposizione si sintetizza e si esprime la *ratio* della disciplina in esame. Esemplare è la disposizione riguardante l'unità sanitaria monocomunale, ove coincidenza fra territorio del Comune e territorio di questa significa coincidenza fra tutti gli elettori e tutti gli assistiti. Ma tale coincidenza non sempre e non necessariamente dev'essere totale; non va, cioè, intesa nel senso che tutti gli elettori siano assistiti, bastando che lo sia una parte di essi. Che questo sia il pensiero del legislatore, ne offre conferma positiva la disposizione relativa alla u.s.l. subcomunale: il dipendente di questa non può essere eletto consigliere del Comune che comprenda altre unità sanitarie, nonostante che solo una parte degli elettori – ed una parte minima, se nel territorio comunale, stante la sua estensione, risultino istituite parecchie unità sanitarie – siano assistiti da quella u.s.l. In entrambe le ipotesi di ineleggibilità testé esaminate è dato riscontrare la medesima *ratio* – consistente nel vietare che un candidato possa, grazie alla posizione occupata in una struttura pubblica, influire sulla libera espressione del voto ed il particolare rigore con cui essa è fatta valere a riguardo delle unità sanitarie subcomunali. La ineleggibilità viene, invece, esclusa unicamente nel caso di una unità sanitaria pluricomunale, in cui gli elettori coincidano solo con una parte degli assistiti da quella u.s.l.; solo nel caso, a ben vedere, in cui tutti gli elettori di ogni singolo Comune compreso nell'unità sanitaria sono assistiti da questa. Ma è agevole rilevare l'affinità – beninteso, *in subiecta materia* – fra unità sanitaria pluricomunale e monocomunale, giacché il caso in cui la coincidenza si verifica fra tutti gli elettori ed una parte degli assistiti non è dissimile, alla stregua della suddetta *ratio*, dal caso in cui si verifichi fra tutti gli elettori e tutti gli assistiti. Conseguentemente, poiché la esclusione in parola comporta disparità di trattamento fra i dipendenti delle unità sanitarie, non si giustifica sotto il profilo della razionalità, la disposizione impugnata deve dichiararsi costituzionalmente illegittima – in riferimento agli invocati parametri costituzionali – nella parte in cui prevede l'ineleggibilità a consigliere comunale solo per i dipendenti delle unità sanitarie monocomunali

e subcomunali, omettendo di stabilire analoga limitazione all'elettorato passivo per i dipendenti delle unità sanitarie pluricomunali.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., dell'art. 2, primo comma, n. 8 della legge 23 aprile 1981, n. 154 ("norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale ed in materia di incompatibilità degli addetti al servizio sanitario nazionale"), nella parte in cui non dispone l'ineleggibilità dei dipendenti dell'unità sanitaria locale facenti parte dell'ufficio di direzione ed i coordinatori dello stesso, per i consigli dei Comuni che concorrono a costituire l'unità sanitaria da cui dipendono.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'11 febbraio 1987.

* * *

Sentenza n. 235/1988 (Pres. Saja; Red. Baldassarre)

Considerato in diritto

[*omissis*] ¹

3. – Applicando questi principi al caso di specie, ne consegue la fondatezza dei dubbi di costituzionalità prospettati dal giudice *a quo*.

(1) La Corte rammenta che, con orientamento consolidato nel tempo (sentt. nn. 105 del 1957, 26 del 1965, 60 del 1966, 108 del 1969, 189 del 1971, 45 del 1977, 171 del 1984, 20 e 162 del 1985), ha dato del diritto di accesso alle cariche elettive, garantito a tutti i cittadini dall'art. 51 Cost., un'interpretazione tendente a massimizzarne la parità di godimento su tutto il territorio nazionale e con riferimento a ogni tipo di elezione, comprese quelle regionali, comunali o locali.

Il diritto di elettorato passivo è un diritto politico fondamentale che l'art. 51 Cost. riconosce e garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'invulnerabilità e pertanto può essere disciplinato unicamente 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. Questo vincolo costituzionale, comune a tutti i "diritti dell'uomo e del cittadino" di carattere inviolabile, trova una precisa espressione, riguardo alla materia in questione, nella riserva di legge rinforzata posta dall'art. 51 Cost., in virtù della quale il legislatore è tenuto ad assicurare che il diritto di elettorato passivo sia goduto da ogni cittadino "in condizioni di eguaglianza".

Trattandosi di diritto inviolabile, in quanto tale incorporato, quantomeno nel suo contenuto essenziale, anche negli ordinamenti giuridici autonomi, speciali o comunque diversi da quello statale, ne deriva un preciso limite alla possibilità del legislatore regionale di disciplinare l'esercizio del diritto di elettorato passivo, pur nell'ambito di una competenza di tipo esclusivo. Egli, infatti, può disporre regole in deroga ai principi vigenti nell'ordinamento generale (statale)

Nei limiti della rilevanza della questione, l'art. 175, d. leg. Pr. Reg. Sic. 21 ottobre 1955, n. 6, viene innanzitutto in considerazione relativamente alla norma la quale stabilisce che le cause di incompatibilità "rendono nulla l'elezione, se preesistono". Nel caso, infatti, si tratta di un'ipotesi di un eletto a un consiglio di un Comune che, nel momento dell'elezione, si trovava in una situazione di lite pendente con il predetto Comune: una situazione che, quantunque originariamente classificata come causa di ineleggibilità (art. 5, n. 6, decreto leg. Pres. Reg. Sic. 20 agosto 1960, n. 3), è stata riqualificata come un'ipotesi di incompatibilità in conseguenza di una decisione di questa Corte (sent. n. 162 del 1985).

Per la parte in cui dispone che le cause d'incompatibilità preesistenti all'elezione rendono nulla quest'ultima, l'impugnato art. 175 si pone in contrasto tanto con la corrispondente disciplina statale, quanto con la *ratio* stessa dell'istituto dell'incompatibilità.

Sotto il primo profilo, va ricordato che la legge 23 aprile 1981, n. 154, la quale determina le norme statali in materia di ineleggibilità e di incompatibilità nelle elezioni regionali e in quelle locali (provinciali, comunali, circoscrizionali), dispone, all'art. 6, comma secondo, che "le cause di incompatibilità, sia che esistano al momento dell'elezione sia che sopravvengano ad essa, importano la decadenza dalle cariche (...)". Rispetto a questa disposizione, la norma impugnata pone una disciplina molto più restrittiva, che comporta un'obiettivo e sostanziale disparità di trattamento tra chi è eletto in un comune siciliano e chi invece lo è in un altro comune assoggettabile alla legislazione statale: mentre il primo, infatti, risulta irregolarmente eletto senza poter sanare o rimuovere successivamente la causa d'incompatibilità esistente al momento dell'elezione, l'altro invece è considerato regolarmente eletto e sottoponibile soltanto a una dichiarazione di decadenza dalla carica (ad opera del Consiglio comunale di appartenenza) ove non rimuova entro un certo termine, ovviamente successivo all'elezione, il motivo di incompatibilità.

Il trattamento peggiore che la norma impugnata riserva all'eletto in un comune siciliano, oltre a non essere giustificato da alcuna peculiarità propria della regione interessata, appare del tutto irragionevole e incongruente rispetto alla *ratio* sottostante all'istituto dell'incompatibilità. Quest'ultimo, infatti, mira a impedire che una persona, risultata validamente eletta, ricopra certe cariche o svolga certe attività che la legge considera inconciliabili con lo svolgimento del mandato per cui quella persona è stata eletta. Sicché è proprio del regime delle incompatibilità non influire sulla validità dell'elezione, ma di prevedere, per l'eletto che al momento dell'elezione si trovi in una situazione impeditiva, un obbligo di rimozione della relativa causa e, soltanto nel caso che ciò non sia fatto

soltanto in presenza di situazioni del tutto peculiari alla regione di cui si tratta e, in ogni caso, in modo che non ne risultino irragionevoli discriminazioni nel godimento del diritto o restrizioni non giustificate dal fine di garantire interessi generali parimenti meritevoli di tutela costituzionale.

in tempo utile, di essere dichiarato decaduto dalla carica. Sotto questo profilo, l'impugnato art. 175, nel prevedere per le cause di incompatibilità preesistenti all'elezione la nullità dell'elezione stessa, opera un'irragionevole e arbitraria equiparazione dell'incompatibilità al distinto istituto dell'ineleggibilità.

Per i motivi ora detti, il menzionato art. 175 appare viziato di illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede, in ordine alle cause di incompatibilità esistenti al momento dell'elezione, la nullità di quest'ultima anziché la decadenza dalla carica.

4. – Il giudice *a quo* sospetta d'incostituzionalità il medesimo art. 175 sotto l'ulteriore profilo della violazione degli artt. 3 e 51 Cost., in quanto non prevede, per l'eletto che versi in una situazione di incompatibilità, le garanzie procedurali disposte, in via generale, dall'art. 7, l. 23 aprile 1981, n. 154.

Anche sotto tale profilo, la questione è fondata.

In effetti, mentre l'impugnato art. 175 si limita a stabilire, all'ultimo comma, che "la decadenza è dichiarata dai rispettivi Consigli, sentiti gli interessati, con preavviso di dieci giorni", al contrario l'art. 7 della legge n. 154 del 1981 dispone nei commi 3-8 una serie di garanzie a tutela del diritto fondamentale di elettorato passivo, con specifico riferimento alla persona eletta che si trovi in una situazione di incompatibilità. Più in particolare, esso prevede un procedimento che consta delle seguenti fasi: a) attivazione del procedimento d'ufficio o su istanza di qualsiasi elettore; b) contestazione della causa di incompatibilità all'interessato da parte del Consiglio d'appartenenza; c) rimozione della causa o, in caso contrario, formulazione di osservazioni da parte dell'interessato nei successivi dieci giorni; d) decisione definitiva del Consiglio entro i dieci giorni successivi, con diffida all'interessato, in caso di accertamento positivo, ad effettuare la rimozione della causa (ove non sia stata già rimossa); e) dichiarazione della decadenza dalla carica ad opera del Consiglio di appartenenza nei dieci giorni successivi, con notifica del provvedimento allo stesso consigliere decaduto entro i cinque giorni successivi, onde permettergli la possibilità di un'adeguata tutela giurisdizionale.

Come appare evidente, con riferimento alla stessa ipotesi disciplinata dalla norma di legge siciliana oggetto della presente impugnazione, la legislazione statale, a differenza di quella regionale, prevede un sistema di contestazione della causa impeditiva che è ispirato al principio del contraddittorio ed è assistito da garanzie procedurali a favore dell'interessato. Si tratta di un sistema indubbiamente più rispondente al principio costituzionale, desumibile dall'art. 24 Cost., secondo il quale nessuno può essere comunque impedito nell'esercizio o nel godimento di un diritto inviolabile senza il "giusto procedimento" previsto dalla legge: un sistema la cui mancata previsione nella legislazione siciliana genera, in ogni caso, un'illegittima disparità di trattamento nel godimento del diritto fondamentale di elettorato passivo, in danno degli eletti nei consigli comunali della Sicilia che versino in una situazione di incompatibilità prevista dalla legge.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 175, d. leg. Pres. Reg. Sic., 29 ottobre 1955, n. 6, comma primo, nella parte in cui prevede, per le cause d'incompatibilità preesistenti all'elezione, la sanzione della nullità dell'elezione stessa anziché quella della decadenza dalla carica;

b) l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 175, ultimo comma, nella parte in cui non prevede un procedimento di dichiarazione di decadenza dalla carica conforme ai principi di cui all'art. 7, commi 3-8, della legge 23 aprile 1981, n. 154.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 1988.

* * *

Sentenza n. 438/1994 (Pres. Casavola; Red. Ferri)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2.2. – Entrambe le questioni sono fondate.

Questa Corte ha costantemente affermato che il principio di eguaglianza fra i cittadini nella possibilità di accesso alle cariche elettive esige che la riserva di legge in materia si attui sul piano nazionale in condizioni di parità (cfr. già la sent. n. 105 del 1957, e, da ultimo, la n. 84 del 1994).

Da ciò deriva la conseguenza che discipline differenziate – in tema di elettorato passivo – in relazione al territorio di una determinata regione non possono considerarsi legittime, salvo che sussistano situazioni concernenti categorie di soggetti che siano esclusive per quella regione, ovvero si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale; e purché, in ogni caso, tale diversità di disciplina sia sorretta da motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale.

Tali principi sono stati ripetutamente affermati da questa Corte con sempre maggior rigore (v. cit. sent. n. 84 del 1994 e le precedenti ivi richiamate); e benché essi siano stati posti con riferimento a norme adottate dalla Regione siciliana nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva in materia, appare evidente che gli stessi debbano a fortiori valere quando, come nella fattispecie in esame, la normativa impugnata, relativa alla Regione Friuli-Venezia Giulia, è stata dettata, come previsto nello Statuto speciale di quella Regione, da una legge dello Stato.

Ciò posto, certamente non è ravvisabile alcuna ragione, connessa ad una

peculiarità di situazione relativa alla Regione interessata, che possa fornire valida giustificazione al fatto che la cessazione dalle funzioni, al fine di rimuovere le cause di ineleggibilità a consigliere regionale del Friuli-Venezia Giulia, debba verificarsi entro un termine diverso (ed anche in misura notevole) rispetto a quello stabilito per l'elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario. Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge n. 3 del 1964, nella parte in cui prevede che le cause di ineleggibilità, indicate nel comma precedente, non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate "almeno centottanta giorni prima della data di scadenza del quadriennio (ora quinquennio) di durata del Consiglio regionale", anziché "non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature".

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dei commi terzo e quarto del medesimo art. 8 della legge n. 3 del 1964, i quali rispettivamente prevedono: il primo la data di decorrenza del periodo di durata del Consiglio regionale (ai fini del calcolo del termine dei centottanta giorni antecedenti la scadenza di detto periodo); il secondo che, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio, le cause di ineleggibilità non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data del decreto di scioglimento, e sempre che questo sia anteriore al termine di centottanta giorni di cui al secondo comma.

2.3. – Considerazioni analoghe a quelle dianzi svolte conducono all'accoglimento anche della seconda censura riferita all'art. 8, secondo comma, della legge in esame.

La norma contenuta nell'art. 2, quinto comma, della legge n. 154 del 1981 (secondo cui la pubblica amministrazione è tenuta a provvedere sulla domanda di dimissioni o di collocamento in aspettativa entro cinque giorni dalla richiesta e, se ciò non avvenga, la domanda ha comunque effetto dal quinto giorno successivo alla sua presentazione) mira a temperare la regola generale in base alla quale per la cessazione da cariche o uffici pubblici è richiesta la presa d'atto ovvero l'accettazione da parte dell'amministrazione con l'esigenza, costituzionalmente garantita, che il soggetto interessato sia posto in condizioni di rimuovere la causa di ineleggibilità con atti e comportamenti propri, senza che questi possano essere resi inefficaci da inerzia o ritardi della pubblica amministrazione (cfr. sentt. nn. 309 e 388 del 1991).

Ciò premesso, appare evidente come anche in questo caso non sia ravvisabile alcuna razionale giustificazione a che tale disciplina di carattere generale non debba trovare applicazione in ordine alle elezioni del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia.

Deve, quindi, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, della legge n. 3 del 1964, nella parte in cui non prevede che si applichi la disciplina dell'art. 2, quinto comma, della legge 23 aprile 1981, n. 154.

3. – La seconda delle disposizioni impugnate, e cioè l'art. 33 della legge n. 3 del 1964, prevede che contro le deliberazioni del Consiglio regionale in

materia di eleggibilità “è ammesso ricorso giurisdizionale alla Corte d’appello di Trieste”, e stabilisce, poi, le norme procedurali.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma viola l’art. 3 della Costituzione in quanto determina una irragionevole disparità di trattamento, in materia di contenzioso elettorale, rispetto alla disciplina dettata, in ordine alle elezioni dei Consigli delle regioni a statuto ordinario, dall’art. 19 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, il quale prevede il doppio grado di giurisdizione.

Anche tale questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare – proprio in materia di contenzioso elettorale – che “le modalità di esercizio del fondamentale diritto alla tutela giurisdizionale non possono essere diverse in una regione rispetto al restante territorio nazionale, soprattutto quando la diversità verrebbe a tradursi in un sostanziale indebolimento della tutela stessa” (sent. n. 113 del 1993).

Ciò posto, seppure l’istituto del doppio grado di giurisdizione – secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentt. nn. 78 del 1984, 301 del 1986, 80 del 1988, 543 del 1989, 433 del 1990) – non ha di per sé rilevanza costituzionale, non sussiste evidentemente alcuna ragione di tale differenziazione di disciplina processuale.

Va, pertanto, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 33 in esame, nella parte in cui prevede l’esperibilità, contro le deliberazioni del Consiglio regionale in materia di eleggibilità, del ricorso giurisdizionale alla Corte d’appello di Trieste secondo la procedura ivi indicata, anziché dei mezzi di impugnazione disciplinati nell’art. 19 della legge 17 febbraio 1968, n. 108.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, secondo comma, della legge 3 febbraio 1964, n. 3 (“Norme per la elezione e la convocazione del primo Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia e disciplina delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità e del contenzioso elettorale”), nella parte in cui prevede che le cause di ineleggibilità indicate nel comma precedente non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate “almeno centottanta giorni prima della data di scadenza del quadriennio (ora quinquennio) di durata del Consiglio regionale”, anziché “non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature”;

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, secondo comma, della legge 3 febbraio 1964, n. 3, nella parte in cui non prevede che si applichi la disciplina di cui all’art. 2, quinto comma, della legge 23 aprile 1981, n. 154;

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 33 della legge 3 febbraio 1964, n. 3, nella parte in cui prevede l’esperibilità, contro le deliberazioni del Consiglio regionale in materia di eleggibilità, del ricorso giurisdizionale alla

Corte d'appello di Trieste secondo la procedura ivi indicata, anziché dei mezzi di impugnazione disciplinati nell'art. 19 della legge 17 febbraio 1968, n. 108; [omissis];

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, terzo e quarto comma, della legge 3 febbraio 1964, n. 3.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1994.

* * *

Sentenza n. 422/1995 (Pres. Baldassarre; Red. Ferri)

Considerato in diritto

[omissis]

3. – Si può quindi passare all'esame del merito della questione, valutando in primo luogo, congiuntamente, per la loro intima connessione, i profili di violazione dell'art. 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione.

La questione è fondata.

Sostiene il giudice remittente che il principio di eguaglianza secondo cui “tutti sono uguali davanti alla legge senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali” (art. 3, primo comma) si pone “prima di tutto come regola di irrilevanza giuridica del sesso e delle altre diversità contemplate”.

Tale regola, è a sua volta ribadita, in materia di elettorato passivo, dall'art. 51, primo comma: “tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”; eguaglianza che, secondo il giudice remittente, non può avere significato diverso da quello dell'indifferenza del sesso ai fini considerati.

Detta lettura del dettato costituzionale non può non essere condivisa. Essa corrisponde infatti al significato letterale ed esplicito della formula adottata, ed al suo collegamento con il primo comma dell'art. 3. Anzi, proprio con riferimento alla formulazione di questa norma, potrebbe apparire superflua la specificazione “dell'uno e dell'altro sesso”, essendo di per sé sufficiente l'espressione “tutti i cittadini”; ma è invece comprensibile che i costituenti – così come già nell'art. 48 avevano ribadito “sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, ..” – abbiano voluto rafforzare, in riferimento agli uffici pubblici e alle cariche elettive, il precetto esplicito dell'eguaglianza fra i due sessi. Va tenuto conto del contesto storico in cui essi operavano: le leggi vigenti escludevano le donne da buona parte degli uffici pubblici, e l'elettorato attivo e passivo, concesso loro nel 1945 (decreto legislativo luogotenenziale 1 febbraio 1945, n. 23), era stato per la prima volta esercitato in sede politica con la elezione della stessa Assemblea costituente. Anche dai lavori preparatori e dal raffronto del testo della Carta

costituzionale con quello proposto dalla commissione dei settantacinque, si ricava che si volle sottolineare l'eguaglianza fra i due sessi, nel significato prima ricordato, senza possibilità di dubbi: fu aggiunta la menzione delle cariche elettive, e fu soppresso l'inciso "conformemente alle loro attitudini" nel timore che potesse giustificare il mantenimento di esclusioni discriminatrici nei confronti delle donne.⁴ – Posto dunque che l'art. 3, primo comma, e soprattutto l'art. 51, primo comma, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la "candidabilità". Infatti, la possibilità di essere presentato candidato da coloro ai quali (siano essi organi di partito, o gruppi di elettori) le diverse leggi elettorali, amministrative, regionali o politiche attribuiscono la facoltà di presentare liste di candidati o candidature singole, a seconda dei diversi sistemi elettorali in vigore, non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamato primo comma dell'art. 51. Viene pertanto a porsi in contrasto con gli invocati parametri costituzionali la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati.

5. – Tanto basta per dichiarare la illegittimità costituzionale della norma sottoposta al giudizio di questa Corte, nondimeno alcune ulteriori considerazioni possono chiarire ancor meglio altri aspetti della questione.

Risulta dai lavori preparatori, che la disposizione che impone una riserva di quota in ragione del sesso dei candidati, seppure formulata in modo per così dire "neutro", nei confronti sia degli uomini che delle donne, è stata proposta e votata (dopo ampio e contrastato dibattito) con la dichiarata finalità di assicurare alle donne una riserva di posti nelle liste dei candidati, al fine di favorire le condizioni per un riequilibrio della rappresentanza dei sessi nelle assemblee comunali. Nell'intendimento del legislatore, pertanto, la norma tendeva a configurare una sorta di azione positiva volta a favorire il raggiungimento di una parità non soltanto formale, bensì anche sostanziale, fra i due sessi nell'accesso alle cariche pubbliche elettive; in tal senso essa avrebbe dovuto trarre la sua legittimazione dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

6. – Non è questa la sede per soffermarsi sul dibattito dottrinale, storico e politico che si è sviluppato intorno ai concetti di eguaglianza formale e di eguaglianza sostanziale, e conseguentemente al nesso che intercorre fra il primo ed il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

Certamente fra le cosiddette azioni positive intese a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", vanno comprese quelle misure che, in vario modo, il

legislatore ha adottato per promuovere il raggiungimento di una situazione di pari opportunità fra i sessi: ultime tra queste quelle previste dalla legge 10 aprile 1991, n. 125 (Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro) e dalla legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile). Ma se tali misure legislative, volutamente diseguali, possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le diseguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali), non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali.

In particolare, in tema di diritto all'elettorato passivo, la regola inderogabile stabilita dallo stesso Costituente, con il primo comma dell'art. 51, è quella dell'assoluta parità, sicché ogni differenziazione in ragione del sesso non può che risultare oggettivamente discriminatoria, diminuendo per taluni cittadini il contenuto concreto di un diritto fondamentale in favore di altri, appartenenti ad un gruppo che si ritiene svantaggiato.

È ancora il caso di aggiungere, come ha già avvertito parte della dottrina nell'ampio dibattito sinora sviluppatosi in tema di "azioni positive", che misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Ma proprio questo, come si è posto in evidenza, è il tipo di risultato espressamente escluso dal già ricordato art. 51 della Costituzione, finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate.

7. – Questa Corte nel corso degli anni dal suo insediamento ad oggi, ogni qual volta sono state sottoposte al suo esame questioni suscettibili di pregiudicare il principio di parità fra uomo e donna, ha operato al fine di eliminare ogni forma di discriminazione, giudicando favorevolmente ogni misura intesa a favorire la parità effettiva. Ma, val la pena ripetere, si è sempre trattato di misure non direttamente incidenti sui diritti fondamentali, ma piuttosto volte a promuovere l'eguaglianza dei punti di partenza e a realizzare la pari dignità sociale di tutti i cittadini, secondo i dettami della Carta costituzionale.

C'è ancora da ricordare che misure quali quella in esame si pongono irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica.

È opportuno, infine, osservare che misure siffatte, costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge, possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che

partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature. A risultati validi si può quindi pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare. Determinante in tal senso può risultare il diretto impegno dell'elettorato femminile ed i suoi conseguenti comportamenti.

Del resto, mentre la convenzione sui diritti politici delle donne, adottata a New York il 31 marzo 1953, e la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione, adottata anch'essa a New York il 18 dicembre 1979, prevedono per le donne il diritto di votare e di essere elette in condizioni di parità con gli uomini, il Parlamento europeo, con la risoluzione n. 169 del 1988, ha invitato i partiti politici a stabilire quote di riserva per le candidature femminili; è significativo che l'appello sia stato indirizzato ai partiti politici e non ai governi e ai parlamenti nazionali, riconoscendo così, in questo campo, l'impraticabilità della via di soluzioni legislative.

Spetta invece al legislatore individuare interventi di altro tipo, certamente possibili sotto il profilo dello sviluppo della persona umana, per favorire l'effettivo riequilibrio fra i sessi nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive, dal momento che molte misure, come si è detto, possono essere in grado di agire sulle differenze di condizioni culturali, economiche e sociali.

Resta comunque escluso che sui principi di eguaglianza contenuti nell'art. 51, primo comma, possano incidere direttamente, modificandone i caratteri essenziali, misure dirette a raggiungere i fini previsti dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

8. – Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, per violazione degli artt. 3 e 51 della Costituzione, restando assorbito l'ulteriore profilo d'illegittimità costituzionale sollevato in ordine all'art. 49.

In applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa all'art. 7, primo comma, ultimo periodo della stessa legge 25 marzo 1993, n. 81, che contiene l'identica prescrizione per le liste dei candidati nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Trattandosi di disposizioni sostitutive contenenti misure analoghe in contrasto coi principi affermati nella odierna decisione devono parimenti essere dichiarate costituzionalmente illegittime le nuove formulazioni degli stessi art. 5, secondo comma, ultimo periodo, e art. 7, primo comma, ultimo periodo, introdotte dall'art. 2 della legge 15 ottobre 1993, n. 415.

Ritiene inoltre la Corte che debba esser fatta ulteriore applicazione dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 nei confronti delle misure che prevedono limiti, vincoli o riserve nelle liste dei candidati in ragione del loro sesso; misure, introdotte nelle leggi elettorali politiche, regionali o amministrative ivi comprese quelle contenute in leggi regionali, la cui illegittimità costituzionale deve ritenersi conseguenziale per la sostanziale identità dei contenuti normativi, non

potendo certamente essere lasciati spazi di incostituzionalità (da cui discenderebbero incertezze e contenzioso diffuso) in materia quale quella elettorale, dove la certezza del diritto è di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale anche delle norme seguenti:

art. 4, secondo comma, n. 2, ultimo periodo, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come modificato dall'art. 1, della legge 4 agosto 1993, n. 277;

art. 1, sesto comma, della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a statuto ordinario);

artt. 41, terzo comma, 42, terzo comma e 43, quarto comma, ultimo periodo, e quinto comma, ultimo periodo, (corrispondenti alle rispettive norme degli artt. 18, 19 e 20 della legge regionale Trentino-Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3) del decreto del Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L (Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali);

art. 6, primo comma, ultimo periodo, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14 (Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49);

art. 32, terzo e quarto comma, della legge regionale Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 (Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, secondo comma, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale);

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

art. 7, primo comma, ultimo periodo, della legge 25 marzo 1993, n. 81;

art. 2 della legge 15 ottobre 1993, n. 415 (Modifiche ed integrazioni alla legge 25 marzo 1993, n. 81);

art. 4, secondo comma, n. 2, ultimo periodo, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, come modificato dall'art. 1, della legge 4 agosto 1993, n. 277, (Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati);

art. 1, sesto comma, della legge 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario);

artt. 41, terzo comma, 42, terzo comma, e 43, quarto comma, ultimo periodo, e quinto comma, ultimo periodo (corrispondenti alle rispettive norme

degli artt. 18, 19 e 20 della legge regionale Trentino-Alto Adige 30 novembre 1994, n. 3) del decreto del Presidente della Giunta regionale del Trentino-Alto Adige 13 gennaio 1995, n. 1/L (Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali);

art. 6, primo comma, ultimo periodo, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 1995, n. 14 (Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49);

art. 32, terzo e quarto comma, della legge regionale Valle d'Aosta 9 febbraio 1995, n. 4 (Elezione diretta del sindaco, del vice sindaco e del consiglio comunale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 settembre 1995.

* * *

Sentenza n. 104/2006 (Pres. Marini; Red. Cassese)

Considerato in diritto

1. – Il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 41, primo comma, e 22, ultimo comma, della legge 21 gennaio (*recte*: 24 gennaio) 1979, n. 18 (Elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo), come modificata dalla legge 27 marzo 2004, n. 78 (che ha mutato anche il titolo della legge n. 18 del 1979 in quello di “Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia”), per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

A norma della prima disposizione, «[i]l candidato che risulta eletto in più circoscrizioni deve dichiarare all'Ufficio elettorale nazionale, entro otto giorni dall'ultima proclamazione, quale circoscrizione sceglie. Mancando l'opzione, l'Ufficio elettorale nazionale supplisce mediante sorteggio». La seconda disposizione prescrive che ogni Ufficio elettorale circoscrizionale, dopo aver proclamato eletti i candidati nei limiti dei seggi (comunicati dall'Ufficio elettorale nazionale) ai quali ciascuna lista ha diritto, «invia [...] attestato ai candidati proclamati eletti».

Le due disposizioni prevedono, dunque, distintamente e senza alcun collegamento fra loro, che il termine per l'opzione decorre dall'ultima proclamazione ad opera di un ufficio circoscrizionale e che ciascuno di tali uffici è tenuto ad inviare l'“attestato di elezione” ai candidati proclamati eletti. Secondo il giudice *a quo*, la prima disposizione violerebbe l'art. 3 Cost., data l'irragionevolezza e l'irrazionalità di far decorrere il termine di otto giorni per l'esercizio del diritto di opzione – che «deriva pur sempre dal diritto inviolabile di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost.» – da un evento, l'ultima proclamazione, del quale il candidato può non aver acquisito una personale conoscenza,

come invece avverrebbe se la decorrenza del termine fosse stabilita con riferimento alla data di ricezione di un'apposita comunicazione.

La questione è senz'altro rilevante nel giudizio *a quo*, dal momento che l'interessato ha esercitato l'opzione cinque giorni dopo la scadenza del termine previsto dalla legge e che, in ragione di ciò, l'Ufficio elettorale nazionale ha proceduto al sorteggio per ascrivere l'elezione del candidato ad una delle due circoscrizioni nelle quali era stato proclamato eletto.

2. – È opportuno premettere il quadro normativo di riferimento.

Nel sistema di elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, è consentito a ciascun avente diritto di candidarsi in una o in più circoscrizioni, salvo, nel secondo caso, l'obbligo di specificare, nella dichiarazione di accettazione della candidatura (che viene presentata all'ufficio elettorale circoscrizionale unitamente alla lista dei candidati), le altre circoscrizioni in cui pure ha accettato di candidarsi (art. 12, settimo comma, della legge n. 18 del 1979). Esaurite le proclamazioni ad opera degli uffici circoscrizionali, il candidato che risulta eletto in più circoscrizioni deve dichiarare all'Ufficio elettorale nazionale, entro otto giorni dall'ultima proclamazione, quale circoscrizione sceglie; mancando tale scelta, l'Ufficio elettorale nazionale "supplisce" mediante sorteggio a individuare la circoscrizione cui va ascritta l'elezione; quindi, il presidente dell'Ufficio elettorale nazionale provvede a proclamare "eletto in surrogazione" il candidato che segue immediatamente l'ultimo eletto nella lista della circoscrizione che non è stata scelta o sorteggiata (art. 41, primo comma, della legge n. 18 del 1979).

Si tratta di un meccanismo che risponde all'esigenza di concludere in ambito nazionale – secondo quanto prescrive l'art. 7, secondo comma, della legge 6 aprile 1977, n. 150 (Approvazione ed esecuzione dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'assemblea a suffragio universale diretto, firmato a Bruxelles il 20 settembre 1976, allegato alla decisione del consiglio delle Comunità europee, adottata a Bruxelles in pari data) – il procedimento per l'elezione dei "membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia", essendo poi riservato al Parlamento di verificare "i poteri dei rappresentanti", sulla base dei risultati ufficialmente proclamati dagli Stati membri e decidendo sulle contestazioni direttamente fondate sull'"atto" relativo all'elezione dei componenti dell'assemblea (reso esecutivo dall'Italia con la menzionata legge n. 150 del 1977). Sempre in ambito nazionale è previsto che siano risolte le controversie sulle incompatibilità e sulle ineleggibilità degli eletti e quelle in materia di operazioni elettorali (art. 42 e seguenti della legge n. 18 del 1979). I provvedimenti assunti dall'Ufficio elettorale nazionale all'esito delle une e delle altre sono comunicati dallo stesso Ufficio alla segreteria del Parlamento europeo (art. 46 della citata legge n. 18 del 1979); la sostituzione dei candidati illegittimamente proclamati con coloro che hanno diritto di esserlo è comunicata anche agli interessati (art. 46, secondo comma).

In vista della più sollecita costituzione dell'organo rappresentativo è, infine,

stabilito che il diritto di opzione venga esercitato entro un breve termine di decadenza, che la legge fissa in otto giorni dall'ultima proclamazione. Peraltro, il giudice *a quo* non dubita della ragionevolezza di questo termine, quanto della sua decorrenza da un evento – l'ultima proclamazione, appunto – del quale il candidato non acquisisce la conoscenza legale attraverso una comunicazione (che può anch'essere l'attestato di elezione) di cui sia certa la data di ricezione, in modo che da questa data decorra il termine per esercitare il diritto di opzione.

3. – La questione è fondata.

3.1. – Il diritto di optare per una delle circoscrizioni nelle quali il candidato è risultato eletto costituisce il modo per consentirgli di instaurare uno specifico legame, in termini di rappresentanza politica, con il corpo degli elettori appartenenti a un determinato collegio ed è esplicazione del diritto di elettorato passivo, garantito a tutti i cittadini dall'art. 51, primo comma, Cost.

Il procedimento per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, culminante nell'atto di proclamazione dei candidati eletti, è configurato dalla legge come un procedimento amministrativo, benché ad esso presiedano uffici costituiti presso organi giurisdizionali.

3.2. – La pubblicità dell'azione amministrativa ha assunto, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), il valore di un principio generale, che attua sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti dell'amministrazione (artt. 24 e 113 Cost.).

Tra i "criteri" dell'azione amministrativa, l'art. 1 della legge contempla, infatti, espressamente (accanto a quelli di economicità, di efficacia e di trasparenza) la pubblicità, mentre le disposizioni contenute nel capo V della medesima legge ne disciplinano taluni aspetti applicativi, quale, in primo luogo, l'accesso ai documenti amministrativi (art. 22 e seguenti).

3.3. – Manifestazione fra le più rilevanti della regola di pubblicità è l'obbligo di comunicazione dei provvedimenti amministrativi, oggi sancito dall'art. 21-*bis* della legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 14 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, il quale stabilisce che «il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso effettuata». Questa norma non è applicabile al caso in esame, in quanto successiva ai fatti di cui è causa; tuttavia, essa ha reso esplicita una regola desumibile dal testo originario della citata legge n. 241 del 1990 (l'obbligo di concludere il procedimento, entro un termine stabilito, con un "provvedimento espresso").

3.4. – Infine, la pubblicità del procedimento amministrativo è un principio del patrimonio costituzionale comune dei Paesi europei; principio stabilito, tra l'altro, dall'art. 253 del Trattato istitutivo delle Comunità europee, che impone

l'obbligo di motivazione degli atti comunitari (sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 2 aprile 1998 in causa C-367/95).

3.5. – Con specifico riguardo al procedimento elettorale, è da escludere che l'obbligo di comunicazione possa essere sostituito, ai fini della conoscenza del *dies a quo* per l'esercizio del diritto di opzione, dall'informazione proveniente dai rappresentanti di lista (eventualmente) presenti alle operazioni elettorali. Questi non soddisfano, infatti, l'esigenza che l'eletto acquisisca la conoscenza legale della sua proclamazione. I rappresentanti di lista hanno il compito di vigilare, nell'interesse delle liste e dei candidati, sulla regolarità delle operazioni elettorali, onde effettivamente «si presume che il candidato appartenente al gruppo possa rivolgersi [ad essi] per attingere notizie circa la correttezza delle operazioni di scrutinio e della relativa verbalizzazione» (ordinanza n. 386 del 2000). Ma questa è funzione diversa, tanto da essere distintamente regolata, da quella cui assolve la comunicazione dell'avvenuta elezione e l'invio del relativo attestato; né, del resto, i rappresentanti di lista presso ciascuna circoscrizione elettorale sono in grado di conoscere in quale data il candidato eletto in più circoscrizioni abbia avuto notizia dell'ultima proclamazione.

3.6. – Risulta, così, evidente l'irragionevolezza di un sistema nel quale la legge prevede la comunicazione della proclamazione all'interessato mediante apposito "attestato", ma, poi, fa decorrere dalla stessa data di proclamazione i termini per l'esercizio del diritto di opzione. Solo la comunicazione dell'attestato impegna, infatti, l'eletto ad attivarsi per giungere a formare, nel termine stabilito dalla legge, la sua volontà in ordine all'interesse che l'ordinamento gli riconosce.

Considerato che la proclamazione è comunicata al candidato mediante l'invio dell'attestato di elezione, il termine per l'esercizio dell'opzione deve decorrere dalla data in cui il soggetto proclamato eletto in più circoscrizioni abbia ricevuto la comunicazione dell'ultima proclamazione, quale risulta dal relativo attestato; comunicazione da effettuarsi, secondo le regole generali, a norma dell'art. 136 del codice di procedura civile.

L'esigenza di una sollecita costituzione dell'organo elettivo non è inficiata dall'eventualità che le opzioni avvengano oltre gli otto giorni dalla proclamazione, previsti dall'art. 41, primo comma, della legge n. 18 del 1979. Basti dire che la medesima legge concede agli eletti, titolari di cariche elettive o di governo nelle amministrazioni regionali e locali, trenta giorni per risolvere le situazioni di incompatibilità (art. 6, secondo comma, della legge n. 18 del 1979) e che, contro gli atti di proclamazione degli eletti, è ammessa l'azione popolare nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'elenco dei candidati proclamati eletti (art. 42, secondo comma, della legge n. 18 del 1979).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 41, primo comma, e 22, ultimo comma, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), come modificata dalla legge 27 marzo 2004, n. 78 (Disposizioni concernenti i membri del Parlamento europeo eletti in Italia, in attuazione della decisione 2002/772/CE, del Consiglio), nella parte in cui non prevedono che il termine per l'esercizio del diritto di opzione del candidato proclamato eletto in più circoscrizioni decorra dalla data della comunicazione dell'ultima proclamazione, quale risulta dal relativo attestato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2006.

* * *

Sentenza n. 232/2006 (Pres. Marini; Red. Vaccarella)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – La questione sollevata in riferimento agli articoli 4, 25 e 47 dello statuto speciale approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, come modificato dall'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano) è fondata.

4.1. – L'art. 4, comma 1, della legge costituzionale n. 2 del 2001 – modificando l'art. 47 dello statuto speciale – ha attribuito alle Province autonome di Trento e Bolzano la competenza legislativa circa «la forma di governo della Provincia e, specificamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche».

Contestualmente a tale attribuzione di competenza, la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha disciplinato il procedimento legislativo in tale materia, prescrivendo l'approvazione con la maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio provinciale e la sospensione della promulgazione della legge, fino alla sua approvazione da parte della «maggioranza dei voti validi», se, entro tre mesi dalla pubblicazione (avente natura meramente «notiziale»), un cinquantesimo degli elettori o un quinto dei componenti del Consiglio provinciale chiede che la legge sia sottoposta a *referendum* provinciale.

4.2. – La disposizione transitoria (art. 4, comma 4, della legge costituzionale n. 2 del 2001) – a tenore della quale «nella Provincia autonoma di Bolzano fino

alla data di entrata in vigore della legge provinciale prevista dal citato art. 47 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, come modificato dal comma 1 del presente articolo, continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le leggi elettorali vigenti» – non vale certamente a ripristinare in capo alla Regione la competenza legislativa sottrattale con il primo comma.

Depone in tal senso non soltanto la lettera della norma, ed in particolare il riferimento alle leggi elettorali «vigenti», ma anche l'innovazione che, attraverso la modifica dell'art. 25 dello statuto speciale regionale, ha subito il Consiglio regionale, divenuto – da organo legislativo dal quale promanavano i Consigli provinciali – la “sommatoria” (così l'ordinanza di rimessione) dei due Consigli provinciali: innovazione tale da escludere che siffatto organo possa ritenersi abilitato a legiferare in materia di elezioni relative ai Consigli provinciali, dei quali esso costituisce mera derivazione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 29 settembre 2004, n. 3 (Interpretazione autentica dell'articolo 11, comma 1, della legge regionale 8 agosto 1983, n. 7).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2006.

* * *

Sentenza n. 143/2010 (Pres. Amirante; Red. De Siervo)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito, la questione è fondata.

4.1 – La potestà legislativa della Regione siciliana in materia elettorale differisce da quella delle Regioni ordinarie, dal momento che essa, ai sensi dell'art. 3, primo comma, e dell'art. 9, terzo comma, dello statuto speciale (sostituiti ad opera dell'art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano»), è titolare in materia di potestà legislativa di tipo primario, la quale deve peraltro svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto. Per quanto attiene specificamente al tema posto dal presente giudizio, l'art. 3, settimo comma, dello statuto determina direttamente alcune incompatibilità e l'art. 9 rinvia alla

legge regionale al fine di introdurre altre «eventuali incompatibilità con l'ufficio di Deputato regionale o con la titolarità di altre cariche o uffici».

Questa Corte, attraverso una costante giurisprudenza, non di rado relativa a leggi della stessa Regione siciliana, ha affermato che l'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost. In quest'ambito, di recente, la sentenza n. 288 del 2007 ha affermato che «questa Corte in specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali (di cui agli artt. 14, lettera o, e 15, terzo comma, dello statuto) ha in molte occasioni affermato che “la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza».

E, benché la Corte abbia ritenuto che la potestà legislativa della Regione siciliana in tema di elezioni dell'Assemblea regionale sia più ampia rispetto a quella relativa alle elezioni degli enti locali (sentenze n. 162 e n. 20 del 1985; n. 108 del 1969), anch'essa, tuttavia, incontra sicuramente un limite nell'esigenza di garantire che sia rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Infatti, proprio 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 (*ex* art. 2 della Costituzione)» (sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990).

La giurisprudenza costituzionale ha, peraltro, più volte precisato che il riconoscimento di tali limiti non vuol dire disconoscere la potestà legislativa primaria di cui è titolare la Regione, ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi «di un diritto che, essendo 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» (*cfr. ex plurimis* sentenza n. 235 del 1988).

Pertanto, nell'esercizio di una competenza legislativa come quella prevista dallo statuto siciliano, si possono anche diversificare le cause di ineleggibilità e incompatibilità, ma occorre che ciò avvenga sulla base di «condizioni peculiari locali», che quindi «debbono essere congruamente e ragionevolmente apprezzat[e] dal legislatore siciliano» (sentenza n. 276 del 1997).

Né questa conclusione muta se la legislazione regionale – come nel caso in esame – tende ad ampliare (e non a ridurre) per una categoria di soggetti il

diritto di elettorato passivo rispetto alle regole vigenti in generale, dal momento che anche una disciplina di questo tipo comprime indirettamente gli analoghi diritti di altri soggetti interessati.

In tal senso si sono pronunciate la sentenza n. 84 del 1994, relativa ad un'ipotesi di soppressione di una fattispecie di ineleggibilità alla carica di deputato regionale, prevista invece sia per i membri del Parlamento, sia per i consiglieri regionali nelle Regioni a statuto ordinario, e la sentenza n. 463 del 1992, relativa alla mancata previsione di un'ipotesi di ineleggibilità alla carica di consigliere comunale.

In entrambi questi casi (aventi ad oggetto leggi della Regione siciliana) la Corte ha ritenuto che discipline differenziate sono legittime sul piano costituzionale, solo se trovano ragionevole fondamento in situazioni peculiari idonee a giustificare il trattamento privilegiato riconosciuto dalle disposizioni censurate.

4.2. – Non vi è dubbio che la legge regionale n. 22 del 2007, abrogando l'art. 62 della legge regionale n. 29 del 1951 ed in particolare la previsione della incompatibilità sopravvenuta per avere il deputato regionale assunto durante il suo mandato l'incarico di sindaco o di assessore comunale, ha posto in essere (senza che fosse palesata alcuna specifica ragione) una disciplina che si allontana da una linea di tendenza ben radicata nell'ordinamento giuridico.

Nella previgente legislazione statale relativa alla incompatibilità dei consiglieri delle Regioni ad autonomia ordinaria era previsto che «l'ufficio di consigliere regionale fosse incompatibile con quello di presidente e di assessore di Giunta provinciale e di sindaco e di assessore di comuni compresi nella Regione» e che queste incompatibilità fossero rilevabili anche se successive all'elezione al Consiglio regionale (artt. 6 e 7, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n.108, recante «Norme per le elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale»). Anche la successiva legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), dispone che «le cariche di presidente e di assessore di Giunta provinciale, di sindaco e di assessore dei comuni compresi nel territorio della Regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale» e che l'effetto di decadenza si produce in presenza di cause di incompatibilità «sia che esistano al momento della elezione sia che sopravvengano ad essa» (artt. 4, primo comma, e 6, secondo comma, della legge n. 154 del 1981, la quale è stata abrogata dall'art. 274 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», facendosi espressamente «salve le disposizioni previste per i consiglieri regionali»).

Dunque, per tale legge il cumulo degli uffici rileva come causa di incompatibilità anche nel caso in cui esso sia sopravvenuto all'elezione, imponendo di esercitare l'opzione in favore di una delle due cariche ricoperte.

Anche il vigente d.lgs. n. 267 del 2000, nel disciplinare le cause ostative al

cumulo delle cariche elettive, prevede non solo la incompatibilità con l'ufficio di consigliere regionale dei presidenti ed assessori provinciali e dei sindaci ed assessori di un Comune compreso nel territorio regionale, ma anche che «le cause di incompatibilità, sia che esistano al momento della elezione, sia che sopravvengano ad essa, importano la decadenza dalle predette cariche» (artt. 65, comma 1, e 68, comma 2).

È altrettanto vero, tuttavia, che una simile scelta normativa va apprezzata con riferimento al processo, attivatosi nelle Regioni ordinarie, di allentamento della rigida disciplina unitaria del regime di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali, originato dalla revisione dell'art. 122 Cost. e concretamente avviato dall'indirizzo legislativo che ne è seguito.

Infatti, la legge n. 165 del 2004, con cui si è posta in essere la disciplina statale di cornice, relativa, tra l'altro, alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità che qui interessano, lascia ampio spazio, salvo talune ipotesi più analitiche, ad una articolazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete fattispecie rilevanti: esse, man mano che le Regioni ordinarie legifereranno, sono destinate a trovare applicazione in luogo di quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981, che continua nel frattempo a spiegare efficacia, in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002).

È evidente che la Regione siciliana non può incontrare, nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 Cost., si impongono alle Regioni a statuto ordinario, ciò di cui si ha conferma nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione). Nel contempo, sulla base della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, la suddetta Regione non potrà però sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost.

Tra tali principi, assume rilievo il vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità. L'art. 2, comma 1, lettera c) della legge n. 165 del 2004 stabilisce, infatti, che debba applicarsi la disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni, «qualora ricorrano» casi di conflitto fra le funzioni dei consiglieri regionali «e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili, anche in relazione a peculiari condizioni delle Regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva» (artt. 2, comma 1, lettera c, e 3, comma 1, lettera a, di detta legge).

Ciò che emerge dalla legislazione nazionale relativa alle Regioni ordinarie è, dunque, la previsione del parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute, con riguardo all'esigenza, indicata dalla legge, di preservare la libertà nell'esercizio della carica di consigliere, o comunque i

principi espressi dall'art. 97 Cost. con riguardo all'operato della pubblica amministrazione.

Non si tratta, pertanto, di applicare un principio fondamentale – tipico di una materia legislativa ripartita – ad una Regione dotata di potestà legislativa primaria, ma di dedurre, anche dalla ripetizione nella legge n. 165 del 2004 del principio secondo cui il consigliere regionale non può assumere durante il proprio mandato alcuni uffici che gli avrebbero precluso la eleggibilità, l'esistenza di una situazione contrastante con gli artt. 3 e 51 Cost.

Né a queste conclusioni si oppongono nei lavori preparatori della legge n. 22 del 2007, ragioni speciali o esclusive della realtà siciliana che possano giustificare l'adozione di una disciplina diversa rispetto a quella posta a livello nazionale.

4.3. – Pertanto, la Regione siciliana è tenuta a prevedere come causa di incompatibilità la sopravvenienza di una ipotesi già costituente ragione di ineleggibilità, ove sussista la condizione prevista dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 165 del 2004.

Ciò posto, va rilevato che, in base all'art. 8 della legge regionale n. 29 del 1951, non sono eleggibili a deputato regionale i sindaci e gli assessori dei Comuni, compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a 20 mila abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento generale della popolazione.

Resta allora da verificare se, nel caso in esame, il cumulo tra l'ufficio regionale e quello locale sia suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica o comunque i principi tutelati dall'art. 97 Cost., giacché, in tal caso, illegittimamente il legislatore siciliano avrebbe omissso di assicurare il parallelismo tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità verificatesi dopo l'elezione a deputato regionale.

Questa Corte ha già avuto modo di ritenere, sia pure in linea di principio, contrario all'art. 97 Cost. il predetto cumulo delle cariche.

Infatti nella sentenza n. 201 del 2003 – sia pure con riferimento all'ipotesi speculare prevista dall'art. 65 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale configura l'incompatibilità dei sindaci e degli assessori alla carica di consigliere regionale – si è affermato che tale disposizione esprime il principio secondo cui esistono «ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni, secondo quella che è la *ratio* delle incompatibilità, riconducibile ai principi indicati in generale nell'art. 97, primo comma, della Costituzione (sentenze n. 97 del 1991 e n. 5 del 1978). In sintesi: il co-esercizio delle cariche in questione è, a quei fini, in linea di massima, da escludere».

Dunque, questa Corte ha individuato l'esistenza di un divieto di cumulo di cariche ove ciò si ripercuota negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni ed ha affermato che tale principio trova fondamento costituzionale nell'art. 97 Cost. (su tale fondamento delle cause di incompatibilità, si vedano, altresì, le sentenze n. 44 del 1997 e n. 235 del 1988).

Nella citata pronuncia (sentenza n. 201 del 2003), peraltro, la Corte ha anche chiarito che dopo la riforma dell'art. 122 Cost. le Regioni possono operare scelte diverse nello svolgimento del principio in questione, nel senso di introdurre anche temperamenti alla radicale esclusione del cumulo tra le due cariche. E tuttavia tale potere discrezionale trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione (nella fattispecie esaminata in questa sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione della legge di una Regione che si risolveva, in concreto, in un sostanziale svuotamento del principio in quanto circoscriveva l'operatività della causa ostativa ad ipotesi del tutto marginali). È altresì desumibile da questa sentenza che una non irragionevole causa di affievolimento del divieto in questione può essere costituita dalle ridotte dimensioni territoriali del Comune, ove il consigliere regionale venga a ricoprire la carica di sindaco o assessore. Con specifico riferimento alla realtà siciliana, siffatta considerazione ha trovato spazio nella previsione del già rammentato art. 8 della legge reg. n. 29 del 1951, che limita l'ineleggibilità all'ufficio di deputato regionale ai soli amministratori dei Comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti.

Nel medesimo modo, potrà stimarsi non difforme dall'art. 97 Cost. la corrispondente previsione che si impone, in virtù del principio del parallelismo sopra richiamato, con riguardo alla speculare causa di incompatibilità.

Dunque, il combinato disposto degli art. 3, 51 e 97 Cost. impone alla Regione siciliana di introdurre a motivo di incompatibilità all'ufficio di deputato regionale la sopravvenuta ricorrenza della causa di ineleggibilità della carica di sindaco e di assessore, con riferimento ai soli Comuni con popolazione superiore alla soglia di ventimila abitanti.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), così come modificata dalla legge regionale 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravve-

nuta carica di sindaco e assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2010.

* * *

Sentenza n. 236/2010 (Pres. Amirante; Red. Cassese)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione è fondata.

Secondo quanto affermato da questa Corte, il potere di sospensione dell'esecuzione dell'atto amministrativo è «elemento connaturale» di un sistema di tutela giurisdizionale incentrato sull'annullamento degli atti delle pubbliche amministrazioni (sentenza n. 284 del 1974). Nel caso in questione, la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio.

3.1. – Una simile compressione della tutela giurisdizionale non può trovare giustificazione nelle peculiari esigenze di interesse pubblico che caratterizzano il procedimento in materia elettorale. A tal riguardo, è necessario distinguere tra procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione di liste o di candidati, e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti. Gli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, debbono poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost. Lo stesso legislatore, del resto, con la disposizione dell'art. 44 della legge n. 69 del 2009, ha delegato il Governo ad adottare norme che consentano l'autonoma impugnabilità degli atti cosiddetti endoprocedimentali immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive.

[*omissis*]

3.3. – Deve rilevarsi, inoltre, che gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, riconoscono, tra l'altro, un diritto ad un ricorso effettivo, che verrebbe vanificato laddove l'art. 83-*undecies* del

d.P.R. n. 570 del 1960 fosse inteso nel senso di escludere l'impugnabilità immediata degli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, che siano immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 (Modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo), nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2010.

* * *

Sentenza n. 45/2011 (Pres. De Siervo; Red. Cassese)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4.1. – È opportuno ricostruire, preliminarmente, la disciplina legislativa relativa al regime transitorio disegnato dall'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999. Quest'ultima, come è noto, ha modificato gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione.

In particolare, l'art. 122, quinto comma, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto disponga diversamente; l'art. 123, primo comma, prevede che rientri nella competenza statutaria la forma di governo regionale; l'art. 122, primo comma, dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica».

In attuazione di quest'ultima disposizione costituzionale è intervenuto l'art. 4 della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che ha fissato i principi fondamentali che le Regioni sono chiamate ad osservare in materia di sistema di elezione: «a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del

Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta; c) divieto di mandato imperativo».

In via transitoria si applica l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999, secondo cui «Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, (...) l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali».

Quindi, fino all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, resta fermo il sistema elettorale regionale dettato dalla disciplina statale e, precisamente, dalle leggi 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali a statuto normale), e 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario).

4.2. – Le disposizioni impugnate, nel disciplinare il sistema elettorale regionale prima dell'approvazione dello statuto, sono in contrasto con la disciplina transitoria fissata dalla citata legge costituzionale n. 1 del 1999.

Quest'ultima richiede, infatti, che la legge elettorale segua nel tempo l'adozione del nuovo statuto, al fine di assicurare che il sistema di elezione sia in armonia con la forma di governo da essa definita. In ordine al rapporto tra lo statuto regionale e la legge sul sistema di elezione, questa Corte ha avuto modo di pronunciarsi di recente (sentenza n. 4 del 2010), precisando, da un lato, «che il rapporto tra forma di governo regionale (...) e legge elettorale regionale [può] presentare aspetti di incoerenza dovuti all'inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda» e, dall'altro, che «[l]'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria».

Non può accogliersi l'argomento utilizzato dalla difesa regionale, per la quale già alcune Regioni avrebbero adottato identiche soluzioni. Esse hanno introdotto disposizioni sul sistema di elezione regionale o dopo aver adottato un nuovo statuto, o in coincidenza con l'approvazione dello stesso o, ancora, differendone l'entrata in vigore all'adozione del nuovo statuto. Infine, in due casi, a sèguito dell'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri delle leggi regionali sul sistema di elezione approvate prima dell'adozione dello statuto, le Regioni interessate hanno disposto l'abrogazione di tali leggi.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 3, della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 3 (Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della legge 2 luglio 2004, n. 165 – Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), e dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 5 febbraio 2010, n. 19 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3);

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

* * *

Sentenza n. 188/2011 (Pres. Maddalena; Red. Cassese)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito, la questione è fondata.

4.1. – Gli artt. 122 e 123 Cost. prevedono un «complesso riparto della materia elettorale tra le diverse fonti normative statali e regionali» (sentenza n. 2 del 2004). In particolare, «l'art. 122, quinto comma, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto disponga diversamente; l'art. 123, primo comma, prevede che rientri nella competenza statutaria la forma di governo regionale; l'art. 122, primo comma, dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”» (sentenza n. 45 del 2011).

Il rapporto tra statuto e legge della Regione, quindi, è disegnato dalla Costituzione in termini sia di gerarchia, dato il «carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, commi secondo e terzo, della Costituzione» (sentenza n. 4 del 2010), sia di competenza, in quanto l'art. 123 Cost. prevede «l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale» (sentenze n. 188 del 2007, nn. 272 e 2 del 2004 e n. 196 del 2003).

Nell'ambito di tali riserve normative, rientra la determinazione del numero dei membri del Consiglio, in quanto la composizione dell'organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione» (sentenza n. 3 del 2006). Di

conseguenza, quando la fonte statutaria indica un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi: la legge elettorale della Regione «deve [...] armonizzarsi con la forma di governo allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche» (sentenza n. 4 del 2010). La Regione che intenda introdurre nel proprio sistema di elezione il meccanismo del «doppio premio» deve prevedere espressamente nello statuto la possibilità di aumentare il numero di consiglieri (ciò è avvenuto, da ultimo, nelle Regioni Calabria e Toscana).

4.2. – L'art. 24, comma 1, dello statuto della Regione Puglia indica un numero fisso di seggi consiliari, stabilendo che «Il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri». La norma censurata, contenuta nella legge elettorale regionale, recepisce il meccanismo del premio aggiuntivo di maggioranza (cosiddetto «doppio premio») previsto dall'art. 15, comma 13, della legge statale n. 108 del 1968, modificandone parzialmente il contenuto. In particolare, è stato riformulato il numero 6 del comma 13 di detta disposizione, sostituendo il riferimento alla cifra elettorale regionale conseguita dalla lista regionale con quello ai voti riservati al candidato Presidente risultato eletto. In tal modo, a prescindere dalla «improprietà» di tale tecnica legislativa (come già evidenziato da questa Corte: sentenza n. 196 del 2003), la disposizione regionale determina, ove ricorrano i presupposti per la sua applicazione, un aumento del numero dei seggi consiliari indicato dallo statuto. Ne discende un contrasto tra la norma legislativa regionale e la norma statutaria, con conseguente violazione dell'art. 123 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, lettera j), della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2011.

* * *

Sentenza n. 277/2011 (Pres. Quaranta; Red. Grossi)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3.4. – Nel merito la questione è fondata.

L'art. 7, primo comma, lettera c), del d.P.R. n. 361 del 1957, recante il testo unico per l'elezione della Camera dei deputati, sancisce che: «Non sono eleggibili: [...] c) i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti». A sua volta, l'art. 5 del decreto legislativo n. 533 del 1991, recante il testo unico per l'elezione del Senato della Repubblica, dispone che: «Sono eleggibili a senatori gli elettori che, al giorno delle elezioni, hanno compiuto il quarantesimo anno di età e non si trovano in alcuna delle condizioni d'ineleggibilità previste dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361».

Gli articoli da 1 a 4 della legge n. 60 del 1953 sulle incompatibilità parlamentari vengono censurati in quanto nulla prevedono, in termini di incompatibilità, per il caso in cui la identica causa di ineleggibilità sia sopravvenuta rispetto alla elezione a parlamentare. Ed a sostegno delle doglianze il rimettente richiama la sentenza n. 143 del 2010, nella quale questa Corte ha sottolineato (seppure in riferimento ad un differente contesto normativo e fattuale) come dalla legislazione statale in materia elettorale emerga la «previsione di un parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenute, con riguardo all'esigenza, indicata dalla legge, di preservare la libertà nell'esercizio della carica» attraverso una tendenziale esclusione del co-esercizio con altra carica elettiva.

Si tratta dunque di verificare la coerenza di un sistema in cui, alla non sindacabile scelta operata dal legislatore (che evidentemente produce in sé una indubbia incidenza sul libero esercizio del diritto di elettorato passivo) di escludere l'eleggibilità alla Camera o al Senato di chi contemporaneamente rivesta la carica di sindaco di grande Comune, non si accompagni la previsione di una causa di incompatibilità per il caso in cui la stessa carica sopravvenga rispetto alla elezione a membro del Parlamento nazionale.

La odierna valutazione della mancata previsione della causa di incompatibilità in oggetto deve quindi muoversi non solo sul versante ontologico riferito alla individuazione della diversità di *ratio* e di elementi distintivi propri, per causa ed effetti, delle cause di ineleggibilità (e della conseguente limitazione dello *jus ad officium*, onde evitare lo strumentale insorgere di fenomeni di *captatio benevolentiae* e di *metus publicae potestatis*) rispetto a quelle di incompatibilità – incidenti sullo *jus in officio*, per scongiurare l'insorgere di conflitti di interessi – (sentenze n. 288 del 2007 e n. 235 del 1988). L'analisi va viceversa condotta – in ossequio alla esigenza di ricondurre il sistema ad una razionalità intrinseca altrimenti lesa – alla stregua di un criterio più propriamente teleologico, nel cui contesto va evidenziato «il naturale carattere bilaterale dell'ineleggibilità», il quale inevitabilmente «finisce con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, non solo la carica per la quale l'elezione è disposta, ma anche la carica il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione» (sentenza n. 276 del 1997).

Tale profilo finalistico non può trovare attuazione se non attraverso l'affermazione della necessità che il menzionato parallelismo sia assicurato, allorquando il cumulo tra gli uffici elettivi sia, comunque, ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost. (sentenza n. 201 del 2003). Poiché in ultima analisi le cause di ineleggibilità e di incompatibilità si pongono quali strumenti di protezione non soltanto del mandato elettivo, ma anche del pubblico ufficio che viene ritenuto causa di impedimento del corretto esercizio della funzione rappresentativa, il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di cumulo tra le due cariche «trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione» (sentenza n. 143 del 2010).

In assenza di una causa normativa (enucleabile all'interno della legge impugnata ovvero dal più ampio sistema in cui la previsione opera) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione, la previsione della non compatibilità di un *munus* pubblico rispetto ad un altro preesistente, cui non si accompagna, nell'uno e nell'altro, una disciplina reciprocamente speculare, si pone in violazione della naturale corrispondenza biunivoca della cause di ineleggibilità, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione. Tanto più che la regola della esclusione "unidirezionale" viene in concreto fatta dipendere, quanto alla sua effettiva operatività, dalla circostanza – meramente casuale – connessa alla cadenza temporale delle relative tornate elettorali ed alla priorità o meno della assunzione della carica elettiva "pregiudicante" a tutto vantaggio della posizione del parlamentare; da ciò la lesione non soltanto del canone di uguaglianza e ragionevolezza ma anche della stessa libertà di elettorato attivo e passivo.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60 (Incompatibilità parlamentari), nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti;

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2011.

* * *

Sentenza n. 294/2011 (Pres. Quaranta; Red. Cassese)*Considerato in diritto**[omissis]*

4. – Nel merito, la questione relativa alla legge regionale n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale», è fondata.

4.1. – Questa Corte ha affermato che il legislatore regionale siciliano non può «sottrarsi, se non laddove ricorrano “condizioni peculiari locali”, all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. Tra tali principi, assume rilievo il vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità» (sentenza n. 143 del 2010), come stabilito dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione). Sulla base di questo vincolo, che obbliga tutte le Regioni a rispettare il parallelismo tra le ipotesi di illegittimità e quelle di incompatibilità, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti».

Le medesime conclusioni si applicano alla questione oggetto del presente giudizio. L'abrogazione dell'art. 62 della legge regionale n. 29 del 1951 ha fatto venir meno il parallelismo tra l'ineleggibilità del deputato regionale alla carica di presidente o assessore di una Provincia regionale e la corrispondente causa di incompatibilità.

Le incompatibilità tra cariche elettive sono dirette a salvaguardare i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Il cumulo tra la carica elettiva regionale e quella locale incide negativamente sia sulla imparzialità, in quanto può determinare una interferenza tra le funzioni legislative e politiche dell'Assemblea regionale e le funzioni amministrative dell'ente locale compreso nel territorio regionale, sia sul buon andamento, per il pregiudizio che il contemporaneo esercizio di tali funzioni arreca al funzionamento degli organi dei quali l'eletto è parte.

Se tali ragioni valgono a fondare la incompatibilità tra la carica di deputato regionale e quella di sindaco o assessore di un Comune (sentenza n. 143 del 2010), esse valgono, *a fortiori*, laddove alla carica di deputato regionale si aggiunga una carica elettiva che attiene a un livello territoriale più ampio di quello comunale, qual è appunto l'ufficio di presidente o assessore provinciale.

Ne discende che la legge regionale siciliana n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale», va dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

5. – Parimenti fondata è la questione riguardante l'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della citata legge n. 29 del 1951, come modificato dalla legge regionale n. 8 del 2009, nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».

5.1. – A seguito della modifica apportata dalla legge regionale n. 8 del 2009, il termine previsto dall'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951 può vanificare il divieto di cumulo tra la carica di deputato regionale e altre cariche elettive considerate incompatibili dall'ordinamento, in quanto consente all'eletto di cumulare le cariche fino al momento, indeterminato nel quando, del passaggio in giudicato della sentenza.

Proprio per evitare ciò, le norme statali che regolano l'accertamento in via giudiziale delle incompatibilità stabiliscono – sia per quanto riguarda i consiglieri regionali (art. 7, quinto comma, della legge 23 aprile 1981, n. 154, «Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale»), sia per ciò che concerne gli amministratori locali (art. 69, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») – che il termine di dieci giorni per l'esercizio del diritto di opzione decorre dalla notifica del ricorso.

Questa Corte ha affermato, con riferimento a una norma statale in tema di incompatibilità tra cariche elettive, la necessità «di rimuovere la causa d'incompatibilità entro un termine ragionevolmente breve, dopo la notifica del ricorso di cui all'art. 9-*bis* del d.P.R. n. 570 del 1960, per assicurare un equilibrio fra la *ratio* giustificativa della incompatibilità e la salvaguardia del diritto di elettorato passivo» (sentenza n. 160 del 1997, nonché sentenza n. 235 del 1989). Il termine previsto dall'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale siciliana n. 29 del 1951 non rispetta il criterio della ragionevole brevità.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), così come modificata dalla legge della Regione siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali),

nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente e assessore di una Provincia regionale;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951, così come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2011.

* * *

Sentenza n. 310/2011 (Pres. Quaranta; Red. Silvestri)

Considerato in diritto

[*omissis*]

9. – L'art. 46 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 dispone: «Anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 4 legge 154 del 1981 e dall'art. 65 d.lgs. n. 267 del 2000 le cariche di Presidente e Assessore della Giunta provinciale e di Sindaco e Assessore dei comuni compresi nel territorio della Regione sono compatibili con la carica di Consigliere regionale. Il Consigliere regionale che svolge contestualmente anche l'incarico di Presidente o Assessore della Giunta Provinciale, di Sindaco a Assessore Comunale deve optare e percepire solo una indennità di carica».

Il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 122, primo comma, Cost., in relazione all'art. 65 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. e dell'art. 51, primo comma, Cost.

9.1. – La questione è fondata.

Occorre notare che l'art. 65, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 stabilisce: «Il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della Regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale».

La Regione Calabria eccepisce che, nel caso di specie, rilevarebbe quanto stabilito dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione), che però nulla dispone al riguardo. Anzi, l'art. 3 dell'atto normativo statale ora citato individua fra i principi fondamentali in tema di incompatibilità, il seguente: «a) sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a

peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva».

La fondatezza dell'odierna questione, prima ancora che dalla violazione di una specifica prescrizione normativa, discende dal contrasto con il principio ispiratore, che sta a fondamento sia dell'art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000, sia dell'art. 3 della legge n. 165 del 2004. Tale principio consiste, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «nell'esistenza di ragioni che ostano all'unione nella stessa persona delle cariche di sindaco o assessore comunale e di consigliere regionale e nella necessità conseguente che la legge predisponga cause di incompatibilità idonee a evitare le ripercussioni che da tale unione possano derivare sulla distinzione degli ambiti politico-amministrativi delle istituzioni locali e, in ultima istanza, sull'efficienza e sull'imparzialità delle funzioni». Sul divieto di cumulo degli incarichi, questa Corte ha peraltro precisato: «Non la regola dell'art. 65 del decreto legislativo n. 267 del 2000 [...] deve assumersi come limite alla potestà legislativa regionale, ma il principio ispiratore di cui essa è espressione» (sentenza n. 201 del 2003). Questa Corte ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme, nella parte in cui non prevedono come causa di incompatibilità la sopravvenienza di una carica costituente causa di ineleggibilità, confermando così la validità generale del principio di non cumulo (sentenze n. 277 del 2011 e n. 143 del 2010).

Con riferimento al caso di specie, si deve notare che il principio di non cumulo – il quale, come detto sopra, sta alla base sia dell'art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000, sia dell'art. 3 della legge n. 165 del 2004 – è integralmente disatteso dalla norma regionale impugnata, che stabilisce invece l'opposto principio della generale compatibilità delle cariche di consigliere regionale e presidente o assessore provinciale, sindaco o assessore comunale.

L'art. 46 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 deve essere, per i motivi sopra esposti, dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 122, primo comma, e 51 Cost., in quanto contraddice, in materia di incompatibilità, un principio generale contenuto nelle norme legislative statali prima citate, e lede, al contempo, il principio di eguaglianza tra i cittadini nell'accesso alle cariche elettive.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 14, comma 1, 15, 16, commi 1 e 5, 18, 29, 46 e 50 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34 (Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale – Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011. Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002);

2) [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2011.

* * *

Sentenza n. 1/2014 (Pres. Silvestri; Red. Tesaurò)

Considerato in diritto

2. – In ordine all'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in esame, va premesso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, siffatto controllo ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) «va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere» (tra le molte, sentenza n. 263 del 1994). Il riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti, nonché della giurisdizione del giudice rimettente, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza dell'incidente di legittimità costituzionale, sono, inoltre, rimessi alla valutazione del giudice *a quo* e non sono suscettibili di riesame da parte di questa Corte, qualora sorretti da una motivazione non implausibile (fra le più recenti, sentenze n. 91 del 2013, n. 280 del 2012, n. 279 del 2012, n. 61 del 2012, n. 270 del 2010).

Nella specie, la Corte di cassazione, con motivazione ampia, articolata ed approfondita, ha plausibilmente argomentato in ordine sia alla pregiudizialità delle questioni di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale, sia alla rilevanza delle medesime.

Essa ha affermato che nel giudizio principale è stata proposta un'azione di accertamento avente ad oggetto il diritto di voto, finalizzata – come tutte le azioni di tale natura, la cui generale ammissibilità è desunta dal principio dell'interesse ad agire – ad accertare la portata del diritto, ritenuta incerta. L'esistenza di detto interesse e della giurisdizione – ha sottolineato l'ordinanza – costituisce, peraltro, oggetto di un giudicato interno. La sussistenza dell'uno e dell'altra è stata, infatti, contestata dalle Amministrazioni nella fase di merito, con eccezione rigettata dal Tribunale e dalla Corte d'appello di Milano, e non è stata reiterata dinanzi alla Corte di cassazione mediante la proposizione di ricorso incidentale, con la conseguenza che deve ritenersi definitivamente precluso il riesame di tale profilo.

Il remittente, con argomentazioni plausibili, ha altresì sottolineato, in ordine alla natura ed oggetto dell'azione, che gli attori hanno agito allo scopo «di rimuovere un pregiudizio», frutto di «una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica che postula di essere rimossa mediante un'attività ulteriore,

giuridica e materiale, che consenta ai cittadini elettori di esercitare realmente il diritto di voto in modo pieno e in sintonia con i valori costituzionali». A suo avviso, gli attori hanno, quindi, chiesto al giudice ordinario – in qualità di giudice dei diritti – di accertare la portata del proprio diritto di voto, resa incerta da una normativa elettorale in ipotesi incostituzionale, previa l'eventuale proposizione della relativa questione. Pertanto, l'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale non esaurirebbe la tutela richiesta nel giudizio principale, che si realizzerebbe solo a seguito ed in virtù della pronuncia con la quale il giudice ordinario accerta il contenuto del diritto dell'attore, all'esito della sentenza di questa Corte.

Al riguardo, in ordine ai presupposti della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, va ricordato che, secondo un principio enunciato da questa Corte fin dalle sue prime pronunce, «la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un *petitum* separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi» (sentenza n. 4 del 2000; ma analoga affermazione era già contenuta nella sentenza n. 59 del 1957), anche allo scopo di scongiurare «la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo» su taluni atti legislativi (nella specie le leggi-provvedimento: sentenza n. 59 del 1957).

Nel caso in esame, tale condizione è soddisfatta, perché il *petitum* oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, non risultando l'accertamento richiesto al giudice comune totalmente assorbito dalla sentenza di questa Corte, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto. Per di più, nella fattispecie qui in esame, la questione ha ad oggetto un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme, ed è proposta allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da «una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica», in ipotesi frutto delle norme censurate.

L'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel corso di tale giudizio si desume precisamente dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto oggetto di accertamento; dall'altro, della legge che, per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rende incerta la portata. Detta ammissibilità costituisce anche l'ineludibile corollario del principio che impone di assicurare la tutela del diritto inviolabile di voto, pregiudicato – secondo l'ordinanza del giudice rimettente – da una normativa elettorale non conforme ai principi costituzionali, indipendentemente da atti

applicativi della stessa, in quanto già l'incertezza sulla portata del diritto costituisce una lesione giuridicamente rilevante. L'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende quindi imprescindibile affermare il sindacato di questa Corte – che «deve coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico» (sentenza n. 387 del 1996) – anche sulle leggi, come quelle relative alle elezioni della Camera e del Senato, «che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte» (sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976).

Nel quadro di tali principi, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono ammissibili, anche in linea con l'esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato. Diversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico, in quanto incide sul diritto fondamentale di voto; per ciò stesso, si determinerebbe un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato.

3. – Nel merito, la prima delle questioni in esame riguarda il premio di maggioranza assegnato per la elezione della Camera dei deputati. L'art. 83 del d.P.R. n. 361 del 1957 prevede che l'Ufficio elettorale nazionale verifichi «se la coalizione di liste o la singola lista che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi abbia conseguito almeno 340 seggi» (comma 1, n. 5), sulla base dall'attribuzione di seggi in ragione proporzionale; e stabilisce, in caso negativo, che ad essa venga attribuito il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza (comma 2).

Secondo la Corte di cassazione, tali disposizioni, non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e, quindi, trasformando una maggioranza relativa di voti, potenzialmente anche molto modesta, in una maggioranza assoluta di seggi, avrebbero stabilito, in violazione dell'art. 3 Cost., un meccanismo di attribuzione del premio manifestamente irragionevole, tale da determinare una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, lesiva della stessa eguaglianza del voto, peraltro neppure idonea ad assicurare la stabilità di governo.

3.1. – La questione è fondata.

Questa Corte ha da tempo ricordato che l'Assemblea Costituente, «pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria» (sentenza n. 429 del 1995). Pertanto, la «determinazione delle formule e dei sistemi elettorali

costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa» (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996). Il principio costituzionale di eguaglianza del voto – ha inoltre rilevato questa Corte – esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità, in quanto «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (sentenza n. 43 del 1961), ma «non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (sentenza n. 43 del 1961).

Non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico.

Il sistema elettorale, tuttavia, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002).

Nella specie, proprio con riguardo alle norme della legge elettorale della Camera qui in esame, relative all'attribuzione del premio di maggioranza in difetto del presupposto di una soglia minima di voti o di seggi, questa Corte, pur negando la possibilità di sindacare in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo profili di illegittimità costituzionale, in particolare attinenti alla ragionevolezza delle predette norme, ha già segnalato l'esigenza che il Parlamento consideri con attenzione alcuni profili di un simile meccanismo. Alcuni aspetti problematici sono stati ravvisati nella circostanza che il meccanismo premiale è foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi. In tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto (sentenze n. 15 e n. 16 del 2008). Successivamente, questa Corte, stante l'inerzia del legislatore, ha rinnovato l'invito al Parlamento a considerare con attenzione i punti problematici della disciplina, così come risultante dalle modifiche introdotte con la legge n. 270 del 2005, ed ha nuovamente sottolineato i profili di irrazionalità segnalati nelle precedenti occasioni sopra ricordate, insiti nell'«attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o di seggi» (sentenza n. 13 del 2012); profili ritenuti, tuttavia, insindacabili in una sede diversa dal giudizio di legittimità costituzionale.

Gli stessi rilievi, nella perdurante inerzia del legislatore ordinario, non possono che essere ribaditi e, conseguentemente, devono ritenersi fondate le censure concernenti l'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957. Tali disposizioni, infatti, non superano lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza, al quale soggiacciono anche le norme inerenti ai sistemi elettorali.

In ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, siffatto scrutinio impone a questa Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). Il test di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli Stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi.

Nella specie, le suddette condizioni non sono soddisfatte.

Le disposizioni censurate sono dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo. Questo obiettivo è perseguito mediante un meccanismo premiale destinato ad essere attivato ogniquale volta la votazione con il sistema proporzionale non abbia assicurato ad alcuna lista o coalizione di liste un numero di voti tale da tradursi in una maggioranza anche superiore a quella assoluta di seggi (340 su 630). Se dunque si verifica tale eventualità, il meccanismo premiale garantisce l'attribuzione di seggi aggiuntivi (fino alla soglia dei 340 seggi) a quella lista o coalizione di liste che abbia ottenuto anche un solo voto in più delle altre, e ciò pure nel caso che il numero di voti sia in assoluto molto esiguo, in difetto della previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi.

Le disposizioni censurate non si limitano, tuttavia, ad introdurre un correttivo (ulteriore rispetto a quello già costituito dalla previsione di soglie di sbarramento all'accesso, di cui al n. 3 ed al n. 6 del medesimo comma 1 del citato art. 83, qui non censurati) al sistema di trasformazione dei voti in seggi «in ragione proporzionale», stabilito dall'art. 1, comma 2, del medesimo d.P.R. n.

361 del 1957, in vista del legittimo obiettivo di favorire la formazione di stabili maggioranze parlamentari e quindi di stabili governi, ma rovesciano la *ratio* della formula elettorale prescelta dallo stesso legislatore del 2005, che è quella di assicurare la rappresentatività dell'assemblea parlamentare. In tal modo, dette norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.

In altri termini, le disposizioni in esame non impongono il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa dei voti; e ad essa assegnano automaticamente un numero anche molto elevato di seggi, tale da trasformare, in ipotesi, una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea. Risulta, pertanto, palese che in tal modo esse consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile» (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali.

Il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza prefigurato dalle norme censurate, inserite nel sistema proporzionale introdotto con la legge n. 270 del 2005, in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto. In ordinamenti costituzionali omogenei a quello italiano, nei quali pure è contemplato detto principio e non è costituzionalizzata la formula elettorale, il giudice costituzionale ha espressamente riconosciuto, da tempo, che, qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad

evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare (BVerfGE, sentenza 3/11 del 25 luglio 2012; ma v. già la sentenza n. 197 del 22 maggio 1979 e la sentenza n. 1 del 5 aprile 1952).

Le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente.

Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957.

4. – Le medesime argomentazioni vanno svolte anche in relazione alle censure sollevate, in relazione agli stessi parametri costituzionali, nei confronti dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, che disciplina il premio di maggioranza per le elezioni del Senato della Repubblica, prevedendo che l'Ufficio elettorale regionale, qualora la coalizione di liste o la singola lista, che abbiano ottenuto il maggior numero di voti validi espressi nell'ambito della circoscrizione, non abbiano conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione, assegni alle medesime un numero di seggi ulteriore necessario per raggiungere il 55 per cento dei seggi assegnati alla regione.

Anche queste norme, nell'attribuire in siffatto modo il premio della maggioranza assoluta, in ambito regionale, alla lista (o coalizione di liste) che abbia ottenuto semplicemente un numero maggiore di voti rispetto alle altre liste, in difetto del raggiungimento di una soglia minima, contengono una disciplina manifestamente irragionevole, che comprime la rappresentatività dell'assemblea parlamentare, attraverso la quale si esprime la sovranità popolare, in misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito (garantire la stabilità di governo e l'efficienza decisionale del sistema), incidendo anche sull'eguaglianza del voto, in violazione degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.

Nella specie, il test di proporzionalità evidenzia, oltre al difetto di proporzionalità in senso stretto della disciplina censurata, anche l'inidoneità della stessa al raggiungimento dell'obiettivo perseguito, in modo più netto rispetto alla disciplina prevista per l'elezione della Camera dei deputati. Essa, infatti, stabilendo che l'attribuzione del premio di maggioranza è su scala regionale, produce l'effetto che la maggioranza in seno all'assemblea del Senato sia il risultato casuale di una somma di premi regionali, che può finire per rovesciare il risultato ottenuto dalle liste o coalizioni di liste su base nazionale, favorendo la formazione di maggioranze parlamentari non coincidenti nei due rami del

Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea. Ciò rischia di compromettere sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere (art. 94, primo comma, Cost.), sia l'esercizio della funzione legislativa, che l'art. 70 Cost. attribuisce collettivamente alla Camera ed al Senato. In definitiva, rischia di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del governo. E benché tali profili costituiscano, in larga misura, l'oggetto di scelte politiche riservate al legislatore ordinario, questa Corte ha tuttavia il dovere di verificare se la disciplina legislativa violi manifestamente, come nella specie, i principi di proporzionalità e ragionevolezza e, pertanto, sia lesiva degli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 533 del 1993.

5. – Occorre, infine, esaminare le censure relative all'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 e, in via consequenziale, all'art. 59, comma 1, del medesimo d.P.R., nonché all'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono: l'art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, che «Ogni elettore dispone di un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su un'unica scheda recante il contrassegno di ciascuna lista»; l'art. 59 del medesimo d.P.R. n. 361, che «Una scheda valida per la scelta della lista rappresenta un voto di lista»; nonché l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, che «Il voto si esprime tracciando, con la matita, sulla scheda un solo segno, comunque apposto, sul rettangolo contenente il contrassegno della lista prescelta».

Secondo il rimettente, tali disposizioni, non consentendo all'elettore di esprimere alcuna preferenza, ma solo di scegliere una lista di partito, cui è rimessa la designazione e la collocazione in lista di tutti i candidati, renderebbero il voto sostanzialmente "indiretto", posto che i partiti non possono sostituirsi al corpo elettorale e che l'art. 67 Cost. presuppone l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori. Ciò violerebbe gli artt. 56, primo comma, e 58, primo comma, Cost., l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del protocollo 1 della CEDU, che riconosce al popolo il diritto alla "scelta del corpo legislativo", e l'art. 49 Cost. Inoltre, sottraendo all'elettore la facoltà di scegliere l'eletto, farebbero sì che il voto non sia né libero, né personale, in violazione dell'art. 48, secondo comma, Cost.

5.1. – La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Le norme censurate, concernenti le modalità di espressione del voto per l'elezione dei componenti, rispettivamente, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, si inseriscono in un contesto normativo in base al quale tale voto avviene per liste concorrenti di candidati (art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957; art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 533 del 1993), presentati «secondo un determinato ordine», in numero «non inferiore a un terzo e non

superiore ai seggi assegnati alla circoscrizione» (art. 18-*bis*, comma 3, del d.P.R. n. 361 del 1957 ed art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 533 del 1993). Le circoscrizioni elettorali, la cui disciplina non è investita dalle censure qui esaminate, corrispondono sempre, per il Senato, ai territori delle Regioni (art. 2 del d.lgs. n. 533 del 1993); per la Camera dei deputati (Allegato A alla legge n. 270 del 2005), le circoscrizioni corrispondono ai territori regionali, con l'eccezione delle Regioni di maggiori dimensioni, nelle quali sono presenti due circoscrizioni (Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia) o tre (Lombardia).

La ripartizione dei seggi tra le liste concorrenti è, inoltre, effettuata in ragione proporzionale, con l'eventuale attribuzione del premio di maggioranza (art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957), che è definito, per il Senato, «di coalizione regionale» (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 533 del 1993); e sono proclamati «eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista medesima, secondo l'ordine di presentazione» nella lista (art. 84, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957 ed art. 17, comma 7, del d.lgs. n. 533 del 1993).

In questo quadro, le disposizioni censurate, nello stabilire che il voto espresso dall'elettore, destinato a determinare per intero la composizione della Camera e del Senato, è un voto per la scelta della lista, escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti, la quale dipende, oltre che, ovviamente, dal numero dei seggi ottenuti dalla lista di appartenenza, dall'ordine di presentazione dei candidati nella stessa, ordine di presentazione che è sostanzialmente deciso dai partiti. La scelta dell'elettore, in altri termini, si traduce in un voto di preferenza esclusivamente per la lista, che – in quanto presentata in circoscrizioni elettorali molto ampie, come si è rilevato – contiene un numero assai elevato di candidati, che può corrispondere all'intero numero dei seggi assegnati alla circoscrizione, e li rende, di conseguenza, difficilmente conoscibili dall'elettore stesso.

Una simile disciplina priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti. A tal proposito, questa Corte ha chiarito che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la “presentazione di alternative elettorali” e la “selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche” – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.» (ordinanza n. 79 del 2006). Simili funzioni devono, quindi, essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati.

Sulla base di analoghi argomenti, questa Corte si è già espressa, sia pure con riferimento al sistema elettorale vigente nel 1975 per i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, contraddistinto anche esso dalla ripartizione dei seggi in ragione proporzionale fra liste concorrenti di candidati. In quella occasione, la Corte ha affermato che la circostanza che il legislatore abbia lasciato ai partiti il compito di indicare l'ordine di presentazione delle candidature non lede in alcun modo la libertà di voto del cittadino: a condizione che quest'ultimo sia «pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza» (sentenza n. 203 del 1975).

Nella specie, tale libertà risulta compromessa, posto che il cittadino è chiamato a determinare l'elezione di tutti i deputati e di tutti senatori, votando un elenco spesso assai lungo (nelle circoscrizioni più popolose) di candidati, che difficilmente conosce. Questi, invero, sono individuati sulla base di scelte operate dai partiti, che si riflettono nell'ordine di presentazione, sì che anche l'aspettativa relativa all'elezione in riferimento allo stesso ordine di lista può essere delusa, tenuto conto della possibilità di candidature multiple e della facoltà dell'eletto di optare per altre circoscrizioni sulla base delle indicazioni del partito.

In definitiva, è la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione. Simili condizioni di voto, che impongono al cittadino, scegliendo una lista, di scegliere in blocco anche tutti i numerosi candidati in essa elencati, che non ha avuto modo di conoscere e valutare e che sono automaticamente destinati, in ragione della posizione in lista, a diventare deputati o senatori, rendono la disciplina in esame non comparabile né con altri sistemi caratterizzati da liste bloccate solo per una parte dei seggi, né con altri caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e la libertà del voto (al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali).

Le condizioni stabilite dalle norme censurate sono, viceversa, tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost. (sentenza n. 16 del 1978).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del

d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati, al fine di determinarne l'elezione.

Resta, pertanto, assorbita la questione proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 del protocollo 1 della CEDU. Peraltro, nessun rilievo assume la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 13 marzo 2012 (caso Saccomanno e altri contro Italia), resa a seguito di un ricorso proposto da alcuni cittadini italiani che deducevano la pretesa violazione di quel parametro precisamente dalle norme elettorali qui in esame, sentenza che ha dichiarato tutti i motivi di ricorso manifestamente infondati, sul presupposto dell'«ampio margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati in materia» (paragrafo 64). Spetta, in definitiva, a questa Corte di verificare la compatibilità delle norme in questione con la Costituzione.

[omissis] ¹

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, n. 5, e comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati);

(1) La Corte conclude sottolineando come la normativa che resta in vigore per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione sia idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo, così come richiesto dalla costante giurisprudenza della Corte (sentenza n. 13 del 2012).

Le leggi elettorali sono, infatti, «costituzionalmente necessarie», in quanto «indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali» (sentenza n. 13 del 2012; analogamente, sentenze n. 15 e n. 16 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991, n. 29 del 1987), dovendosi inoltre scongiurare l'eventualità di «paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.» (sentenza n. 13 del 2012).

Secondo la Corte, gli eventuali apparenti inconvenienti in tema di voto di preferenza, che comunque «non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993), possono essere risolti mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, alla luce di una rilettura delle norme già vigenti coerente con la sentenza n. 1 del 2014.

Infine, la Corte rimarca che gli effetti della sua decisione si produrranno solamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, non toccando in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto.

La pronuncia della Corte non ha effetto sulle precedenti elezioni in virtù del fatto che il rapporto relativo a tale elezione non è più pendente ed è esaurito. Né vengono incisi dalla pronuncia delle Corte gli atti posti in essere dalle Camere elette con il sistema dichiarato incostituzionale, in forza del principio fondamentale della continuità dello Stato, in particolare dei suoi organi costituzionali e vieppiù delle Camere quali organi costituzionalmente necessari ed indefetibili che non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare.

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 2 e 4, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica);

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 59 del d.P.R. n. 361 del 1957, nonché dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 533 del 1993, nella parte in cui non consentono all'elettore di esprimere una preferenza per i candidati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2013.

* * *

Sentenza n. 35/2017 (Pres. Grossi; Red. Zanon)

Considerato in diritto

[*omissis*]

9.2. – Quanto al merito della censura, i giudici *a quibus* lamentano che la maggioranza risultante dal turno di ballottaggio sarebbe «artificiosa», in quanto il legislatore si sarebbe limitato a prevedere che a tale turno accedano le sole due liste più votate (purché ottengano il 3 per cento dei voti validi espressi, o il 20 per cento se rappresentative di minoranze linguistiche); in quanto il premio sarebbe attribuito a chi ottiene il 50 per cento più uno dei voti validi espressi, senza alcuna considerazione per l'importanza, anche rilevante, che potrebbe assumere l'astensione dal voto, come prevedibile conseguenza della radicale riduzione dell'offerta elettorale nel turno di ballottaggio, e quindi senza prevedere correttivi, quali, ad esempio, il raggiungimento di un quorum minimo di votanti in tale turno, o di un quorum minimo al primo turno; e in quanto è esclusa, in vista del turno di ballottaggio, qualsiasi forma di collegamento fra liste.

Secondo i rimettenti, tali complessive modalità di assegnazione del premio al turno di ballottaggio, senza correttivi, comporterebbero il rischio che il premio sia attribuito a una formazione politica priva di adeguato radicamento nel corpo elettorale.

I giudici *a quibus*, in sostanza, dubitano della conformità ai parametri costituzionali evocati delle previsioni normative relative al turno di ballottaggio per l'assegnazione del premio, perché – a loro dire – il modo in cui tale turno è concretamente disciplinato determinerebbe un'alterazione eccessiva e sproporzionata della rappresentatività della Camera dei deputati, in nome dell'esigenza di favorire in Parlamento la formazione di una maggioranza idonea ad assicurare uno stabile e saldo sostegno al Governo.

In conseguenza di ciò, sollecitano una dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015 e degli art. 1 e 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come novellati dall'art. 2, commi 1

e 25, della legge n. 52 del 2015: una pronuncia, cioè, che condurrebbe non già alla modifica della specifica disciplina relativa al turno di ballottaggio, ma alla sua caducazione.

In definitiva, nella prospettazione dei Tribunali rimettenti, i tre aspetti del turno di ballottaggio criticamente sottolineati (una lista può accedere ad esso anche solo raggiungendo il 3 per cento dei voti al primo turno; al ballottaggio, la soglia del 50 per cento più uno dei voti necessari per ottenere il premio è calcolata sui voti validi espressi e non sugli aventi diritto; non sono consentiti apparentamenti o collegamenti tra liste) costituiscono argomenti a sostegno di una censura volta a ottenere l'eliminazione dello stesso turno di ballottaggio, e non singoli profili d'illegittimità costituzionale (come, invece, sembra ritenere l'Avvocatura generale dello Stato, le cui memorie, infatti, oscillano tra la difesa del turno di ballottaggio in sé, e la distinta difesa dell'assenza di ciascuno dei tre caratteri individuati dai rimettenti).

La questione è fondata.

Come si è già ricordato, 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 (sentenza n. 1 del 2014).

Il legislatore ha ritenuto di tener fede alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, sia prevedendo una soglia minima di voti per l'attribuzione del premio di maggioranza, sia disponendo che, qualora nessuna lista raggiunga 340 seggi, si proceda a un turno di ballottaggio tra le due liste più votate. Se, come sopra affermato (punto 6), la prima previsione non determina un'irragionevole compressione della rappresentatività dell'organo elettivo, sono invece le concrete modalità dell'attribuzione del premio attraverso il turno di ballottaggio a determinare la lesione degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost.

Innanzitutto, nel sistema delineato dalla legge n. 52 del 2015, il turno di ballottaggio non è costruito come una nuova votazione rispetto a quella svoltasi al primo turno, ma come la sua prosecuzione. In questa prospettiva, al turno di ballottaggio accedono le sole due liste più votate al primo turno, senza che siano consentite, tra i due turni, forme di collegamento o apparentamento fra liste. Inoltre, la ripartizione percentuale dei seggi, anche dopo lo svolgimento del turno di ballottaggio, resta – per tutte le liste diverse da quella vincente, ed anche per quella che partecipa, perdendo, al ballottaggio – la stessa del primo turno. Il turno di ballottaggio serve dunque ad individuare la lista vincente, ossia a consentire ad una lista il raggiungimento di quella soglia minima di voti che nessuna aveva invece ottenuto al primo turno.

È vero – come osserva l'Avvocatura generale dello Stato – che la soglia minima si innalza, al secondo turno, al 50 per cento più uno dei voti, ma non potrebbe che essere così, dal momento che le liste ammesse al ballottaggio sono

solo due. La legge n. 52 del 2015, prevedendo una competizione risolutiva tra due sole liste, prefigura stringenti condizioni che rendono inevitabile la conquista della maggioranza assoluta dei voti validamente espressi da parte della lista vincente; e poiché, per le caratteristiche già ricordate, il ballottaggio non è che una prosecuzione del primo turno di votazione, il premio conseguentemente attribuito resta un premio di maggioranza, e non diventa un premio di governabilità. Ne consegue che le disposizioni che disciplinano l'attribuzione di tale premio al ballottaggio incontrano a loro volta il limite costituito dall'esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell'assemblea elettiva e l'eguaglianza del voto.

Il rispetto di tali principi costituzionali non è tuttavia garantito dalle disposizioni censurate: una lista può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente.

Il legittimo perseguimento dell'obiettivo della stabilità di Governo, di sicuro interesse costituzionale, provoca in tal modo un eccessivo sacrificio dei due principi costituzionali ricordati. Se è vero che, nella legge n. 52 del 2015, il turno di ballottaggio fra le liste più votate ha il compito di supplire al mancato raggiungimento, al primo turno, della soglia minima per il conseguimento del premio, al fine di indicare quale sia la parte politica destinata a sostenere, in prevalenza, il governo del Paese, tale obiettivo non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta.

Anche in questo caso, pertanto, si conclude negativamente lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 Cost.), il quale impone di verificare – anche in ambiti, quale quello in esame, connotati da ampia discrezionalità legislativa – che il bilanciamento dei principi e degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva.

Le disposizioni censurate producono una sproporzionata divaricazione tra la composizione di una delle due assemblee che compongono la rappresentanza politica nazionale, centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, da un lato, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, «che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l'art. 1 della Costituzione» (sentenza n. 1 del 2014), dall'altro. È vero che, all'esito del ballottaggio, il premio non è determinato artificialmente, conseguendo pur sempre ad un voto degli elettori, ma se il primo turno dimostra che nessuna

lista, da sola, è in grado di conquistare il premio di maggioranza, soltanto le stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio conducono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, alla sicura attribuzione di tale premio.

Inoltre, è vero che la previsione legislativa di un turno di ballottaggio eventuale – basato su una competizione risolutiva fra due sole liste, finalizzata ad attribuire alla lista vincente la maggioranza assoluta dei seggi nell'assemblea rappresentativa – innesta tratti maggioritari nel sistema elettorale delineato dalla legge n. 52 del 2015. Ma tale innesto non cancella la logica prevalente della legge, fondata su una formula di riparto proporzionale dei seggi, che resta tale persino per la lista perdente al ballottaggio, la quale mantiene quelli guadagnati al primo turno. Sicché il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa, destinata ad assicurare (e non solo a favorire) la stabilità del governo, avviene a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale, al fine dell'attribuzione finale dei seggi alla Camera, in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost.

È necessario sottolineare che non è il turno di ballottaggio fra liste in sé, in astratto considerato, a risultare costituzionalmente illegittimo, perché in radice incompatibile con i principi costituzionali evocati. In contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3 e 48, secondo comma, Cost. sono invece le specifiche disposizioni della legge n. 52 del 2015, per il modo in cui hanno concretamente disciplinato tale turno, in relazione all'elezione della Camera dei deputati.

Il turno di voto qui scrutinato – con premio assegnato all'esito di un ballottaggio in un collegio unico nazionale con voto di lista – non può essere accostato alle esperienze, proprie di altri ordinamenti, ove al ballottaggio si ricorre, nell'ambito di sistemi elettorali maggioritari, per l'elezione di singoli rappresentanti in collegi uninominali di ridotte dimensioni. In casi del genere, trattandosi di eleggere un solo rappresentante, il secondo turno è funzionale all'obiettivo di ridurre la pluralità di candidature, fino ad ottenere la maggioranza per una di esse, ed è dunque finalizzato, oltre che alla elezione di un solo candidato, anche a garantirne l'ampia rappresentatività nel singolo collegio.

Appartiene invece ad una logica diversa – presentandosi quale istanza risolutiva all'interno di una competizione elettorale selettiva fra le sole due liste risultate più forti, nell'ambito di un collegio unico nazionale – l'assegnazione di un premio di maggioranza, innestato su una formula elettorale in prevalenza proporzionale, finalizzato a completare la composizione dell'assemblea rappresentativa, con l'obiettivo di assicurare (e non solo di favorire) la presenza, in quest'ultima, di una maggioranza politica governante. Se utilizzato in un tale contesto, che trasforma in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale (gli elettori non votano per eleggere un solo rappresentante di un collegio elettorale di limitate dimensioni, ma per decidere a quale forza politica spettì, nell'ambito di un ramo del Parlamento nazionale, sostenere il governo

del Paese), un turno di ballottaggio a scrutinio di lista non può non essere disciplinato alla luce della complessiva funzione che spetta ad un'assemblea elettiva nel contesto di un regime parlamentare.

Nella forma di governo parlamentare disegnata dalla Costituzione, la Camera dei deputati è una delle due sedi della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), accanto al Senato della Repubblica. In posizione paritaria con quest'ultimo, la Camera concede la fiducia al Governo ed è titolare delle funzioni di indirizzo politico (art. 94 Cost.) e legislativa (art. 70 Cost.). L'applicazione di un sistema con turno di ballottaggio risolutivo, a scrutinio di lista, dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea, organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività.

Le stringenti condizioni cui la legge n. 52 del 2015 sottopone l'accesso al ballottaggio non adempiono, si è detto, a tali compiti essenziali. Ma non potrebbe essere questa Corte a modificare, tramite interventi manipolativi o additivi, le concrete modalità attraverso le quali il premio viene assegnato all'esito del ballottaggio, inserendo alcuni, o tutti, i correttivi la cui assenza i giudici rimettenti lamentano. Ciò spetta all'ampia discrezionalità del legislatore (ad esempio, in relazione alla scelta se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste: sentenza n. 15 del 2008), al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi.

Inoltre, alcuni di questi interventi (che, in astratto considerati, potrebbero rendere il turno di ballottaggio compatibile con i tratti qualificanti dell'organo rappresentativo nazionale) non sarebbero comunque nella disponibilità di questa Corte, a causa della difficoltà tecnica di restituire, all'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale, una disciplina elettorale immediatamente applicabile, complessivamente idonea a garantire l'immediato rinnovo dell'organo costituzionale elettivo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2014).

Merita, infine, precisare che l'affermata illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate non ha alcuna conseguenza né influenza sulla ben diversa disciplina del secondo turno prevista nei Comuni di maggiori dimensioni, già positivamente esaminata da questa Corte (sentenze n. 275 del 2014 e n. 107 del 1996). Tale disciplina risponde, infatti, ad una logica distinta da quella che ispira la legge n. 52 del 2015. È pur vero che nel sistema elettorale comunale l'elezione di una carica monocratica, quale è il sindaco, alla quale il ballottaggio è primariamente funzionale, influisce in parte anche sulla composizione dell'organo rappresentativo. Ma ciò che più conta è che quel sistema si colloca all'interno di un assetto istituzionale caratterizzato dall'elezione diretta del

titolare del potere esecutivo locale, quindi ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale.

Dall'insieme delle considerazioni svolte deriva la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera f), della legge n. 52 del 2015 (dalle parole «o, in mancanza» alle parole «tra i due turni di votazione»), dell'ultima parte dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957 (ossia delle parole «, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'art. 83»), e dell'art. 83, comma 5, dello stesso d.P.R. n. 361 del 1957.

La normativa che resta in vigore a seguito della caducazione del citato comma 5 dell'art. 83 del d.P.R. n. 361 del 1957 è idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo, così come richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale (oltre alla già citata sentenza n. 1 del 2014, sentenze n. 13 del 2012, n. 16 e 15 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993, n. 47 del 1991, n. 29 del 1987). Infatti, qualora, all'esito del primo turno, la lista con la maggiore cifra elettorale nazionale non abbia ottenuto almeno il 40 per cento del totale dei voti validi espressi, s'intende che resta fermo il riparto dei seggi – tra le liste che hanno superato le soglie di sbarramento di cui all'art. 83, comma 1, numero 3), del d.P.R. n. 361 del 1957 – ai sensi del comma 1, numero 4), del medesimo art. 83.

[*omissis*]

12.2. – La questione è fondata.

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 contraddizione manifesta con la logica dell'indicazione personale dell'eletto da parte dell'elettore, che pure la legge n. 52 del 2015 ha in parte accolto, permettendo l'espressione del voto di preferenza. 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 altresì, indirettamente, anche 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.

Obietta l'Avvocatura generale dello Stato che, nel sistema elettorale proporzionale antecedente al 1993, ai candidati eletti in più collegi era costantemente attribuita una libera facoltà di scelta del collegio d'elezione. Ricorda, inoltre, la sentenza n. 104 del 2006 di questa Corte, in cui si è affermato che «[i]l diritto di optare per una delle circoscrizioni nelle quali il candidato è risultato eletto costituisce il modo per consentirgli di instaurare uno specifico legame, in termini di rappresentanza politica, con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio ed è esplicazione del diritto di elettorato passivo, garantito a tutti i cittadini dall'art. 51, primo comma, Cost.».

A tali osservazioni è agevole replicare che nel sistema elettorale antecedente al 1993, come pure nel sistema per l'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo, cui specificamente si riferisce la sentenza invocata, il voto di prefe-

renza poteva essere accordato a qualunque candidato, il quale, se eletto in più circoscrizioni, ragionevolmente poteva scegliere a discrezione quella in cui essere proclamato. Inoltre, l'accesso alle multicandidature non era riservato ai capilista, ma anche agli altri candidati.

Ben diverso è il sistema introdotto dalla legge n. 52 del 2015: in questo, solo i capilista sono bloccati e possono candidarsi in più collegi, e sono costoro a determinare poi, con la loro opzione, l'elezione – o la mancata elezione – di candidati che hanno invece ottenuto voti di preferenza.

Da questo punto di vista, non errano i giudici *a quibus* laddove lamentano che l'opzione arbitraria affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in uscita, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost. Né la garanzia di alcun altro interesse di rango costituzionale potrebbe bilanciare tale lesione, poiché la libera scelta dell'ambito territoriale in cui essere eletto – al fine di instaurare uno specifico legame, in termini di responsabilità politica, con il corpo degli elettori appartenenti ad un determinato collegio – potrebbe semmai essere invocata da un capolista che in quel collegio abbia guadagnato l'elezione con le preferenze, ma non certo, ed in ipotesi a danno di candidati che le preferenze hanno ottenuto, da un capolista bloccato.

Accertata l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957 (come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015) nella parte in cui consente l'opzione arbitraria, questa Corte deve riconoscere – nella rigorosa osservanza dei limiti dei propri poteri, tanto più in materia elettorale, connotata da ampia discrezionalità legislativa (sentenze n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996, n. 438 del 1993; ordinanza n. 260 del 2002) – che più d'uno sono, in realtà, i possibili criteri alternativi, coerenti con la disciplina della legge n. 52 del 2015 in tema di candidature e voto di preferenza.

Infatti, e solo in via meramente esemplificativa, secondo una logica volta a premiare il voto di preferenza espresso dagli elettori, potrebbe stabilirsi che il capolista candidato in più collegi debba esser proclamato eletto nel collegio in cui il candidato della medesima lista – il quale sarebbe eletto in luogo del capolista – abbia riportato, in percentuale, meno voti di preferenza rispetto a quelli ottenuti dai candidati in altri collegi con lo stesso capolista. Ancora, secondo una logica assai diversa, tesa a valorizzare il rilievo e la visibilità della sua candidatura, potrebbe invece prevedersi che il capolista candidato in più collegi debba essere proclamato eletto in quello dove la rispettiva lista ha ottenuto, sempre in percentuale, la maggiore cifra elettorale, in relazione agli altri collegi in cui lo stesso si era presentato quale capolista.

La scelta tra questi ed altri possibili criteri, e tra i vantaggi e i difetti che

ciascuno di essi presenta, appartiene alla ponderata valutazione del legislatore, e non può essere compiuta dal giudice costituzionale.

Da tale considerazione, però, non consegue la rinuncia al dovere, che questa Corte ha, di dichiarare costituzionalmente illegittima una disposizione che tale risulti, nella parte che i giudici *a quibus* effettivamente censurano.

Infatti, all'esito della caducazione dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, nella parte in cui prevede che il deputato eletto in più collegi plurinominali debba dichiarare alla Presidenza della Camera dei deputati quale collegio nominale prescelga, permane, nella stessa disposizione, quale criterio residuale, quello del sorteggio.

Tale criterio è già previsto dalla porzione di disposizione non coinvolta dall'accoglimento della questione, e non è dunque introdotto *ex novo*, in funzione sostitutiva dell'opzione arbitraria caducata: è in realtà ciò che rimane, allo stato, dell'originaria volontà del legislatore espressa nella medesima disposizione coinvolta dalla pronuncia di illegittimità costituzionale.

Il permanere del criterio del sorteggio restituisce pertanto, com'è indispensabile, una normativa elettorale di risulta anche per questa parte immediatamente applicabile all'esito della pronuncia, idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo (da ultimo, sentenze n. 1 del 2014, n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008).

Ma appartiene con evidenza alla responsabilità del legislatore sostituire tale criterio con altra più adeguata regola, rispettosa della volontà degli elettori.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *f*), della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), limitatamente alle parole «o, in mancanza, a quella che prevale in un turno di ballottaggio tra le due con il maggior numero di voti, esclusa ogni forma di collegamento tra liste o di apparentamento tra i due turni di votazione»; dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge n. 52 del 2015, limitatamente alle parole «, ovvero a seguito di un turno di ballottaggio ai sensi dell'art. 83»; e dell'art. 83, comma 5, del d.P.R. n. 361 del 1957, come sostituito dall'art. 2, comma 25, della legge n. 52 del 2015;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 85 del d.P.R. n. 361 del 1957, come modificato dall'art. 2, comma 27, della legge n. 52 del 2015, nella parte in cui consente al deputato eletto in più collegi plurinominali di dichiarare

alla Presidenza della Camera dei deputati, entro otto giorni dalla data dell'ultima proclamazione, quale collegio plurinominale prescelga;

- 3) [omissis];
- 4) [omissis];
- 5) [omissis];
- 6) [omissis];
- 7) [omissis];
- 8) [omissis];
- 9) [omissis];
- 10) [omissis];
- 11) [omissis];
- 12) [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2017.

* * *

Sentenza n. 61/2022 (Pres. Amato; Red. Zanon)

Considerato in diritto

[omissis]

3. – Nel merito, la questione è fondata, per violazione dell'art. 3 Cost.

4. – Coglie innanzitutto nel segno il giudice *a quo*, laddove addebita alla norma censurata di aver assegnato alla disposizione interpretata un significato che non rientra tra le possibili varianti di senso del testo oggetto di (pretesa) interpretazione autentica.

L'arrotondamento per difetto, quando il decimale è inferiore a 50 centesimi, comporta l'assegnazione alle liste collegate al sindaco eletto di 14 consiglieri, pari al 58,33 per cento dei seggi consiliari, perciò, senza dubbio, di un numero di seggi inferiore al 60 per cento, in evidente contrasto con il dato testuale esibito dalla disposizione asseritamente interpretata.

Ben vero, come osserva l'Avvocatura dello Stato, che la norma di interpretazione autentica oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale è intervenuta a risolvere una specifica questione – quale sia il criterio cui ricorrere per procedere all'indispensabile arrotondamento di un decimale laddove il 60 per cento dei seggi non corrisponda ad un numero intero – insorta successivamente all'entrata in vigore dell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997.

In effetti, per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, qui in rilievo, l'art. 43 della legge della Regione Siciliana 15 marzo 1963, n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana) fissava originariamente in 30 il numero dei membri del Consiglio comunale. Poiché il 60 per cento di 30 è pari a 18, gli Uffici centrali elettorali non si erano mai

trovati nella necessità, per l'assegnazione del premio di maggioranza, di procedere ad operazioni di arrotondamento di decimali.

Lo scenario è mutato quando l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 26 giugno 2015, n. 11 (Disposizioni in materia di composizione dei consigli e delle giunte comunali, di *status* degli amministratori locali e di consigli circoscrizionali. Disposizioni varie) ha ridotto «del 20 per cento» il numero dei consiglieri comunali, portando così il totale dei seggi consiliari da 30 a 24. Il comma 4 del medesimo art. 1 ha stabilito che la correzione introdotta operasse a partire dal primo rinnovo dei consigli comunali successivo all'entrata in vigore della legge regionale, determinando così la necessità di utilizzare un criterio per procedere all'arrotondamento.

Tuttavia, l'ordinanza di rimessione nega, persuasivamente, che quello insorto dopo l'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 11 del 2015 costituisca un reale problema ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza. Infatti, un costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, formatosi ben prima del 2015, risulta saldamente attestato nel senso che, nell'ambito della procedura di assegnazione del premio, i decimali devono sempre essere arrotondati all'unità superiore.

Tale orientamento, per vero, si è formato in sede di interpretazione di una disposizione di legge statale, cioè l'art. 73, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), relativo alla consistenza e alle modalità di assegnazione del premio di maggioranza nelle elezioni comunali delle Regioni a statuto ordinario (*ex multis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 18 ottobre 2018, n. 5967, 23 maggio 2017, n. 2408, 10 maggio 2017, n. 2174 sezione quinta, sentenze 30 maggio 2016, n. 2299, 22 settembre 2015, n. 4419, 30 giugno 2014, n. 3268 e n. 3269, 21 maggio 2013, n. 2761); ma la disciplina in esso contenuta risulta del tutto sovrapponibile, nel dato letterale, a quella della Regione Siciliana oggetto di interpretazione asseritamente autentica.

Ciò spiega perché questo stesso orientamento, dopo il 2015, viene seguito anche dalla giurisprudenza amministrativa formatasi, nella Regione Siciliana, sull'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997, ovviamente prima dell'entrata in vigore della norma censurata (TAR Sicilia, sede di Catania, 19 ottobre 2016, n. 2591; TAR Sicilia, sede di Palermo, 25 ottobre 2019, n. 2465).

A fondare un simile orientamento è, risolutivamente, proprio l'argomento letterale testé esposto. Osserva il giudice amministrativo (Consiglio di Stato, sentenza 18 ottobre 2018, n. 5967) che «il dato testuale impone [...] di assegnare alla coalizione vincente almeno il 60 per cento dei seggi, con conseguente necessità, in caso di quoziente frazionario, di arrotondamento all'unità superiore». Il 60 per cento dei seggi, infatti, «costituisce nella fattispecie non il limite massimo bensì quello minimo dei seggi spettanti alla coalizione vincente, previsto dal legislatore per garantire la governabilità dell'Ente locale». Di contro, «ove si effettuasse l'arrotondamento del quoziente frazionario per

difetto, si otterrebbe una percentuale inferiore al 60%, con conseguente violazione del disposto normativo».

In questa prospettiva, la giurisprudenza sottolinea come occorra particolarmente considerare il significato della parola «almeno» inserita nella formula dell'art. 73 t.u. enti locali – parola che ricompare, identica, nell'art. 4, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 35 del 1997 – («alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito [...] almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, [...] viene assegnato il 60 per cento dei seggi»). L'utilizzo di tale termine, si sostiene, è espressione della volontà legislativa di assicurare in ogni caso la percentuale stabilita dalla norma.

Nella medesima prospettiva, è significativo che la disposizione regionale risulti ancora più stringente nella direzione esposta, giacché, a differenza di quella statale, prevede che, alla lista o al gruppo di liste che già non l'abbia conseguito, il 60 per cento dei seggi venga assegnato «comunque».

È appena il caso di aggiungere, per concludere su questo aspetto, che non ha pregio l'obiezione avanzata dall'Avvocatura generale circa la non pertinenza, nella questione in esame, di una giurisprudenza amministrativa formata su disposizione legislativa statale (l'art. 73, comma 10, t.u. enti locali, del tutto sovrapponibile a quella regionale censurata), sul presupposto che alla Regione Siciliana è attribuita, in materia di elezione degli enti locali, potestà legislativa esclusiva. L'argomento è, infatti, fuori quadro: non è qui in discussione l'ambito di competenza del legislatore regionale in materia di elezioni locali, ma il carattere fittizio o reale di una interpretazione che si auto-qualifica come autentica. D'altra parte, non mutano le regole e gli esiti dell'esegesi giurisprudenziale di testi normativi identici, sol perché muti la fonte della disposizione da interpretare (legge statale o regionale).

[*omissis*]

In definitiva, l'attribuzione alla disposizione interpretata di un significato non desumibile dal suo testo originario, la produzione di effetti retroattivi in lesione della certezza del diritto in materia elettorale, la conseguente violazione dell'affidamento nutrito, in tale materia, dai candidati alle elezioni (e dagli stessi elettori) determinano l'illegittimità costituzionale, per irragionevolezza, dell'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 6 del 2020.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 3 marzo 2020, n. 6 (Rinvio delle elezioni degli organi degli enti di area vasta. Disposizioni varie).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2022.

* * *

Sentenza n. 203/2023 (Pres. Barbera; Red. Antonini)*Considerato in diritto**[omissis]*

5. – Nel merito, le censure statali sono fondate.

La Regione Puglia ha adottato la forma di governo consistente nell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale: l'art. 41, comma 1, del proprio statuto, infatti, ne stabilisce l'elezione «a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto, contestualmente alla elezione del Consiglio».

L'art. 126, terzo comma, Cost. stabilisce, come tratto caratterizzante e indefettibile di tale forma di governo, il principio funzionale *aut simul stabunt aut simul cadent*, in forza del quale, da un lato, l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto direttamente, al pari della rimozione, dell'impedimento permanente, della morte e delle dimissioni volontarie del Presidente stesso, comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio; dall'altro, i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali.

Tale principio ricalca quanto già previsto per l'elezione dei sindaci e dei presidenti delle province (normativa che risale alla legge 25 marzo 1993, n. 81, recante «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale»).

In questo modo, nella forma di governo regionale prefigurata come «“normale”» dall'art. 122, quinto comma, Cost. (sentenza n. 372 del 2004), si è escluso che possano essere «introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. 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» (sentenza n. 12 del 2006).

Si tratta indubbiamente di un principio caratterizzante, non solo perché, tra l'altro, ha consegnato al Presidente della Regione il potere di determinare, tramite le dimissioni volontarie, lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale in caso di crisi extra consiliari, ma anche perché ha imposto il ritorno alle urne pur quando la cessazione dalla carica del Presidente sia causata da eventi non imputabili a comportamenti politici, bensì a fatti naturali quali la morte o il grave impedimento: anche in queste ipotesi, come rilevato criticamente dalla

maggior parte della dottrina, lo scioglimento del Consiglio è una conseguenza automatica.

All'aprirsi della nuova stagione statutaria alcune regioni hanno cercato di mitigare la rigidità di tale principio, ma questa Corte ha sempre respinto siffatti tentativi, evidenziando che si è al cospetto di un «vincolo costituzionale» (sentenza n. 304 del 2002) e che, in ultima analisi, la forma di governo caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Giunta 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» (sentenza n. 2 del 2004).

5.1. – Le disposizioni impugnate mirano a eludere il suddetto principio funzionale, come del resto esplicita la stessa relazione illustrativa all'emendamento con cui è stato introdotto l'art. 96, comma 1, della legge reg. Puglia n. 32 del 2022, dove si precisa: «l'automatico scioglimento del Consiglio regionale per intervenute dimissioni volontarie del Presidente apparirebbe eccessivamente gravoso per il proseguimento del programma di governo condiviso in sede di insediamento del Consiglio regionale», anche perché «gli elettori si aspettano venga rispettata» la «durata quinquennale» della legislatura.

Va peraltro chiarito che il meccanismo della «presa d'atto» previsto dalle disposizioni impugnate non mette in discussione l'effetto, che discende direttamente dall'art. 126, terzo comma, Cost. e dall'analoga disposizione prevista dall'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia, dell'automatico scioglimento del Consiglio regionale nel caso di cessazione del mandato del Presidente della Giunta; è tuttavia funzionale a procrastinare il termine di sei mesi, già sensibilmente lungo, entro cui, ai sensi dell'art. 5, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, devono essere indette le nuove elezioni.

La «presa d'atto» ha infatti una duplice natura, al tempo stesso dichiarativa, dell'automatico scioglimento del Consiglio regionale, e costitutiva, perché produce l'effetto di far decorrere il termine per il conseguente procedimento elettorale.

Essendo configurata quale *dies a quo* del termine per l'indizione delle elezioni, dunque, condiziona e differisce il ritorno al corpo elettorale, ovvero l'esito naturale dello scioglimento anticipato del Consiglio.

Le disposizioni impugnate, in altre parole, introducendo un atto presupposto non contemplato dall'art. 126, terzo comma, Cost., generano un effetto dilatorio e consentono che, sia pure in regime di prorogatio, il Consiglio rimanga in carica, nonostante il suo scioglimento e la cessazione del mandato del Presidente della Giunta, per un periodo di tempo aggiuntivo, ovvero quello che intercorre fino all'adozione della delibera di «presa d'atto», rispetto a quello naturale.

In particolare, il terzo periodo del novellato art. 5, comma 2 – applicabile alle ipotesi di scioglimento diverse da quelle derivanti dalle dimissioni del Presidente – non si cura nemmeno di prevedere un termine entro cui tale delibera deve essere adottata, che quindi potrebbe essere approvata anche a distanza di un notevole lasso temporale dallo scioglimento del Consiglio regionale.

Il successivo quarto periodo del medesimo art. 5, comma 2, d'altro canto, stabilisce sì un termine di trenta giorni dalle dimissioni (peraltro immediatamente efficaci, posto che lo statuto reg. Puglia non dispone diversamente, al pari – contrariamente a quanto sostenuto dalla resistente – della stessa norma in esame) entro cui il Consiglio deve adottare la delibera di «presa d'atto», ma non regola l'ipotesi in cui questa non intervenga, vuoi per scelta del Consiglio medesimo, vuoi per il mancato raggiungimento del quorum strutturale o di quello funzionale, con la conseguenza che anche in tal caso il termine per l'indizione delle elezioni risulta incerto.

Inoltre, gli eventuali rimedi giurisdizionali ipotizzabili a fronte di tale omissione comunque si tradurrebbero in un ulteriore ampliamento dello iato temporale tra lo scioglimento e le nuove elezioni.

In definitiva, entrambe le disposizioni impugnate possono risultare funzionali, per il descritto effetto dilatorio che determinano con riguardo alla indizione delle elezioni, a consentire al Consiglio regionale di condurre a termine, proprio come afferma la richiamata relazione illustrativa, la legislatura regionale nonostante la fine del mandato presidenziale.

[omissis]

6. – Devono quindi ritenersi fondate le censure statali: sia quelle sviluppate in riferimento all'art. 126, terzo comma, Cost., sia quelle relative alla violazione dell'art. 123 Cost., per contrasto con l'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia, a mente del quale «[l']approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio».

Anche l'evocata norma statutaria, infatti, non contempla alcun atto presupposto che condizioni lo svolgimento delle elezioni conseguenti allo scioglimento anticipato del Consiglio, in sostanza limitandosi a riprodurre il disposto dell'art. 126, terzo comma, Cost.

Privo di fondamento è, pertanto, l'assunto della difesa regionale secondo cui il suddetto art. 22, comma 4, avrebbe «rinvia[to] alla legge regionale la disciplina delle modalità di attuazione del principio del *simul stabunt simul cad[e]nt*».

Né un siffatto rinvio può in alcun modo essere desunto dal successivo art. 41, comma 8, dello statuto reg. Puglia, parimenti richiamato in tale direzione

dalla resistente, giacché tale disposizione si limita a stabilire che, in caso di dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, le sue funzioni sono esercitate dal vice Presidente e che la Giunta rimane in carica per l'ordinaria amministrazione, «fino all'elezione, così come prevista dalla legge elettorale, del nuovo Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale».

È del tutto evidente che la locuzione «fino all'elezione, così come prevista dalla legge elettorale», non fa riferimento a previsioni concernenti le modalità di attuazione del vincolo del *simul stabunt, simul cadent*.

Anche in rapporto al dedotto contrasto con l'art. 22, comma 4, dello statuto valgono, quindi, le medesime argomentazioni illustrate in riferimento alla violazione dell'art. 126, terzo comma, Cost., che conducono all'accoglimento pure della censura di violazione dell'art. 123 Cost.; questa Corte, infatti, «ha più volte affermato la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 123 Cost., di leggi regionali che adottino discipline difformi dal dettato statutario o comunque regolino materie riservate alla fonte statutaria» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2008).

6.1. – Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'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, per violazione degli artt. 123, in relazione all'art. 22, comma 4, dello statuto reg. Puglia, e 126, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 96, comma 1, della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)», nella parte in cui introduce il terzo e il quarto periodo nell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Puglia 28 gennaio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2023.

* * *

Sentenza n. 3/2025 (Pres. Amoroso; Red. Antonini)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 48 e 49 Cost. sono fondate.

3.1. – Ormai da tempo l'ordinamento riconosce le potenzialità dell'utilizzo delle nuove tecnologie digitali anche nell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

Il CAD, al comma 1 dell'art. 2, prevede, infatti: «[l]o Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

Tuttavia, dal generale ambito di applicazione del CAD restano esclusi alcuni settori particolari, come esplicitato dal comma 6 del sopra citato art. 2, che, per quanto qui rileva, pone una preclusione all'utilizzo delle tecnologie digitali nelle «consultazioni elettorali».

Ciò ha portato gli organi preposti ai controlli nel procedimento elettorale a escludere la possibilità di utilizzare la firma elettronica per sottoscrivere liste di candidati, in quanto la equiparazione prevista dal CAD tra documento e firma analogica, da una parte, e documento e firma digitale, dall'altra, «non opera nella materia elettorale», data la chiara ed esplicita esclusione di cui all'art. 2, comma 6 (Ufficio elettorale centrale nazionale presso la Corte di cassazione, decisioni 26 agosto 2022, n. 49 e n. 53 e decisioni 27 agosto 2022, n. 92 e n. 120).

Alcuni anni prima, peraltro, la categoricità di tale divieto era sembrata destinata a cadere con l'art. 3, comma 7, della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali) che, al fine di «consentire in via sperimentale la raccolta con modalità digitale delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature e delle liste in occasione di consultazioni elettorali, anche attraverso l'utilizzo della firma digitale e della firma elettronica qualificata», aveva previsto la definizione delle relative modalità con decreto interministeriale, da adottare entro sei mesi.

Tale decreto, tuttavia, non è stato mai emanato e, pertanto, la norma è rimasta inattuata.

Su un fronte diverso da quello della raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle candidature, invece, un'evoluzione si è realizzata, perché con l'art. 1, comma 341, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), in particolare «[a]l fine di contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica», è stato istituito un fondo «destinato alla realizzazione di una piattaforma di raccolta delle firme digitali» per la raccolta delle sottoscrizioni relative alle iniziative referendarie.

La disposizione è stata poi modificata, e, in base alla disciplina vigente, l'utilizzo di tale piattaforma è stato esteso anche alla raccolta delle firme

necessarie per i progetti di legge di iniziativa popolare e per i *referendum* di cui all'art. 138 Cost. La piattaforma è divenuta operativa il 25 luglio 2024, in forza del d.P.C.m. 18 luglio 2024 (Attestazione dell'operatività della Piattaforma per la raccolta delle firme espresse nell'ambito dei *referendum*, di cui all'articolo 1, commi 341 e seguenti, della legge 30 dicembre 2020, n. 178), e, fino a tale data, l'art. 1, comma 344, della legge n. 178 del 2020, come sostituito dall'art. 38-*quater*, comma 1, lettera c), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, ha previsto che le firme degli elettori, per le ipotesi prima ricordate, oltre che con la tradizionale sottoscrizione autografa, «possono essere raccolte anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi», precisando che le firme così raccolte non sono soggette all'autenticazione richiesta dall'art. 8, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).

3.2. – Nonostante la descritta evoluzione, la possibilità di utilizzare la firma digitale per le sottoscrizioni funzionali all'ammissione delle liste di candidati alle consultazioni elettorali è rimasta, quindi, preclusa.

È opportuno, peraltro, ricordare che la previsione dell'obbligo di raccogliere un certo numero di sottoscrizioni a corredo delle candidature è funzionale ad evitare il rischio di una eccessiva «dispersione di voti», dovuta alla polverizzazione di candidature che non riflettono una «seria consistenza» e un «minimo di consenso» (sentenza n. 83 del 1992 e, analogamente, sentenza n. 48 del 2021).

In questi termini, si è ravvisato il fondamento di tali previsioni nell'esigenza di tutelare beni «di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale», in quanto funzionali al principio democratico di rappresentatività popolare e alla governabilità, evitando «un'abnorme proliferazione di candidature palesemente prive di seguito o, peggio, volte artatamente a disorientare l'elettorato» (sentenza n. 394 del 2006).

L'utilizzo della firma digitale, invero, non porta, di per sé, a contraddire tale esigenza, anche considerando che non è predicabile, nel caso del procedimento elettorale preparatorio, quale è la raccolta di firme, quel bisogno di segretezza che connota l'espressione del voto, essendo al contrario prevista la pubblicità della manifestazione di supporto alla lista di candidati.

Tuttavia, la materia elettorale, per sua natura, è caratterizzata da un alto tasso di politicità, per cui, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, al legislatore deve essere riconosciuta una ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2022, n. 35 del 2017, n. 193 del 2015, n. 275 e n. 1 del 2014).

Su un piano generale, quindi, i tempi e le modalità di un eventuale,

generalizzato, superamento del divieto derivante dalla previsione dell'art. 2, comma 6, CAD, rimangono rimessi alla valutazione discrezionale del legislatore.

Questi, infatti, è chiamato a bilanciare le opportunità offerte dalla modernizzazione non solo con i rischi che questa può, in ipotesi, comportare, ma anche con l'esigenza di una partecipazione politica il più possibile meditata e consapevole: principi che, nelle forme più tradizionali in cui si svolgono le operazioni elettorali, sono favoriti anche attraverso il coinvolgimento dei cittadini in una sorta di "liturgia repubblicana".

È però significativo che, in un contesto caratterizzato dalla crescente disaffezione all'esercizio del diritto di voto, le indubbie facilitazioni che potrebbero essere garantite dall'applicazione della tecnologia digitale stanno progressivamente ponendosi all'attenzione delle istituzioni europee e nazionali.

Con riguardo alle prime va segnalata, da ultimo, la comunicazione COM (2021) 118 *final*, del 9 marzo 2021 (Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale), con cui la Commissione europea ha presentato gli indirizzi per l'evoluzione digitale dell'Europa entro il 2030, anche in riferimento alla vita democratica. Con riguardo alle seconde va considerato il libro bianco «Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto», del 14 aprile 2022, elaborato dalla Commissione istituita con decreto del Ministro per i rapporti con il Parlamento del 22 dicembre 2021, diretto a proporre la digitalizzazione di alcuni aspetti del processo elettorale allo scopo di rimuovere gli ostacoli che si frappongono, in particolare, al cosiddetto astensionismo involontario, dovuto in particolare alle difficoltà, nei momenti elettorali, di spostamento dai luoghi di lavoro o di studio a quelli di residenza.

4. – Neppure la pur ampia, descritta, discrezionalità del legislatore in materia elettorale sfugge, tuttavia, al vaglio della non manifesta irragionevolezza (ancora, sentenza n. 62 del 2022) e al rispetto del nucleo essenziale di quelle garanzie che, per quanto qui espressamente interessa, riguardano le situazioni caratterizzate da particolare vulnerabilità.

Questa Corte ha costantemente affermato che la condizione giuridica della persona con disabilità è il punto di confluenza di un complesso di principi «che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 42 del 2024, che richiama la sentenza n. 83 del 2019, e, nello stesso senso, sentenza n. 110 del 2022).

In riferimento a queste situazioni, in particolare con riguardo alle persone che non sono in grado di apporre una firma autografa ma risultano capaci, utilizzando le moderne tecnologie, di apporre una digitale, la preclusione derivante dall'art. 2, comma 6, CAD, incide sui loro diritti politici di cui agli artt. 48 e 49 Cost., tra cui senz'altro rientra quello di sottoscrivere una lista di candidati che possa essere sottoposta al voto degli elettori; si tratta, infatti, di una attività che, concorrendo alla formazione dell'offerta elettorale, attiene direttamente al diritto di elettorato.

4.1. – Tale incisione non può più, oggi, ritenersi adeguatamente compensata

dallo strumento, risalente a quando non esisteva la possibilità della firma digitale, che l'ordinamento ha tradizionalmente messo a disposizione per queste specifiche situazioni, ovvero quello previsto dall'art. 28, quarto comma, secondo e terzo periodo, del d.P.R. n. 570 del 1960 – applicabile anche alle elezioni dei Consigli regionali ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, della legge n. 108 del 1968 –, in forza del quale «[i] presentatori che non sappiano o non siano in grado di sottoscrivere per fisico impedimento possono fare la loro dichiarazione in forma verbale, alla presenza di due testimoni, innanzi ad un notaio o al segretario comunale o ad altro impiegato all'uopo delegato dal Sindaco. Della dichiarazione è redatto apposito verbale, da allegare alla lista».

Questa procedura presuppone, infatti, che la dichiarazione verbale venga resa nei luoghi pubblici o aperti al pubblico dove ordinariamente sono raccolte le sottoscrizioni della lista di candidati, oppure, nel caso la persona sia impossibilitata a muoversi, che i soggetti abilitati a ricevere la dichiarazione verbale e i testimoni si rechino nel domicilio della persona con disabilità, con la conseguenza che a quest'ultima è imposto di attivarsi al fine di ottenere tale presenza, di sostenere gli eventuali oneri economici, e, se del caso, di tollerare una interferenza sulla propria riservatezza.

La suddetta procedura non appare, oggi, sufficiente a impedire una violazione dei parametri costituzionali dedotti dal giudice *a quo*.

4.2. – Nel caso in esame, infatti, il soggetto, grazie allo sviluppo tecnologico, *id est* la firma digitale, ben potrebbe autonomamente apporre la sottoscrizione necessaria alla presentazione delle candidature, se non incontrasse la preclusione derivante dall'art. 2, comma 6, CAD, che invece lo trasforma, sotto la prospettiva in oggetto, in inabile, costringendolo a dover ricorrere alla più gravosa e complessa dichiarazione verbale resa davanti a due testimoni e a un soggetto abilitato a verbalizzarla, secondo quanto previsto dall'art. 28, quarto comma, del d.P.R. n. 570 del 1960.

Questa dinamica normativa contrasta con il principio personalista (art. 2 Cost.), che impone di rilevare che la dignità umana è compromessa ogni volta in cui è lo stesso ordinamento giuridico che trasforma, in forza di un suo divieto o di una sua previsione, in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività.

In questi termini, la suddetta preclusione, oltretutto, determina «un aggravio procedimentale» (sentenza n. 15 del 2024) irragionevole e non proporzionato, che si risolve anche in uno di quegli ostacoli, ripetutamente censurati da questa Corte (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019), il cui effetto, in questo caso in riferimento agli artt. 48 e 49 Cost., è quello di discriminare alcune categorie di persone (sentenza n. 9 del 2021), in violazione quindi anche dell'art. 3 Cost., compreso il profilo della stessa eguaglianza sostanziale.

È infatti compito della Repubblica proprio quello di rimuovere gli ostacoli che, «limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il

pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione» all'«organizzazione politica», in questo caso, del Paese.

Anziché rimuovere l'ostacolo è, paradossalmente, l'ordinamento stesso che finisce, nella fattispecie qui considerata, per introdurre un aggravio né necessario, né proporzionato rispetto all'esigenza di verificare l'autenticità e la genuinità della sottoscrizione della lista di candidati, parimenti conseguibile consentendo all'elettore con disabilità di utilizzare la modalità elettronica per sostenere la lista di candidati.

Sussiste, quindi, la violazione degli artt. 2, 3, 48 e 49 Cost.

4.3. – In questa prospettiva, l'ambito soggettivo del descritto *vulnus* deve essere definito con riferimento senz'altro a quelle persone che si trovano nelle specifiche condizioni per il voto domiciliare, come riconosciute dall'art. 1 del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche), convertito, con modificazioni, nella legge 27 gennaio 2006, n. 22.

Al comma 1, tale disposizione prevede che «[g]li elettori affetti da gravissime infermità, tali che l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano risulti impossibile, anche con l'ausilio dei servizi di cui all'articolo 29 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e gli elettori affetti da gravi infermità che si trovino in condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali tali da impedirne l'allontanamento dall'abitazione in cui dimorano, sono ammessi al voto nelle predette dimore».

Al comma 3, lettera b), la stessa prescrive poi che tali elettori facciano pervenire al sindaco del comune nelle cui liste elettorali sono iscritti «un certificato, rilasciato dal funzionario medico, designato dai competenti organi dell'azienda sanitaria locale, in data non anteriore al quarantacinquesimo giorno antecedente la data della votazione, che attesti l'esistenza delle condizioni di infermità di cui al comma 1, con prognosi di almeno sessanta giorni decorrenti dalla data di rilascio del certificato, ovvero delle condizioni di dipendenza continuativa e vitale da apparecchiature elettromedicali».

Ai fini che qui rilevano, ferma rimanendo la necessità della suddetta certificazione che attesti la condizione di infermità, la possibilità dell'utilizzo della firma digitale per la sottoscrizione delle liste non può, tuttavia, essere limitata alla ristretta cerchia di queste persone.

Tale possibilità deve essere, infatti, riconosciuta anche a tutti i casi in cui, pur a prescindere dalle particolarissime condizioni indicate nella richiamata disposizione, sussista comunque l'impossibilità certificata, per un grave impedimento fisico, di apporre una firma autografa; è dato, infatti, riscontrare una *eadem ratio* che accomuna tali situazioni e che, di conseguenza, rivela il carattere non necessario e non proporzionato dell'obbligo di rendere la dichiarazione verbale solenne.

4.4. – Ciò chiarito, sul piano oggettivo, va considerato che, in riferimento alla presentazione delle liste dei candidati, sussiste l'esigenza sia di assicurare pari condizioni tra i soggetti che aspirano alla competizione elettorale, sia di evitare abusi e contraffazioni nella raccolta delle sottoscrizioni necessarie all'ammissione delle liste. È per questo motivo che l'ordinamento prevede che le firme necessarie a supporto delle liste medesime debbano essere raccolte in un arco di tempo predeterminato e che ne siano certe la provenienza e la genuinità; ciò che si realizza mediante adempimenti posti in capo a un soggetto terzo, che attesti formalmente di avere proceduto a identificare l'elettore e che la firma è avvenuta in sua presenza.

Tali esigenze vengono però adeguatamente tutelate anche attraverso quella stessa «firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi» che, come si è ricordato, il legislatore ha previsto in riferimento alla raccolta delle firme per il *referendum* e per i progetti di legge di iniziativa popolare nell'art. 1, comma 344, della legge n. 178 del 2020, dove, peraltro, ha espressamente escluso la necessità della autenticazione della firma dell'elettore, ritenendo che tale modalità soddisfi l'esigenza di avere certezza della provenienza della sottoscrizione dal titolare di quella firma elettronica. In effetti, l'art. 32, comma 1, CAD pone in capo al titolare del certificato di firma, connesso alla sola firma elettronica qualificata, l'obbligo di «assicurare la custodia del dispositivo di firma o degli strumenti di autenticazione informatica per l'utilizzo del dispositivo di firma da remoto» e quello di «utilizzare personalmente» il suddetto dispositivo.

4.5. – Gli artt. 9, terzo comma, della legge n. 108 del 1968 e 2, comma 6, CAD, in conclusione, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale) e 2, comma 6, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), nella parte in cui non prevedono per l'elettore, che non sia in grado di apporre una firma autografa per certificata impossibilità derivante da un grave impedimento fisico o perché si trova nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare, la possibilità di sottoscrivere un

documento informatico con firma elettronica qualificata, cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2024.

* * *

Sentenza n. 131/2025 (Pres. Amoroso; Red. D'Alberti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – Prima di esaminare il merito delle questioni, va sinteticamente ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento nel quale si colloca la disposizione impugnata con il ricorso statale.

La legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) ha modificato, all'art. 2, l'art. 122 Cost., prevedendo, tra l'altro, che «i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi» (primo comma).

A seguito della riforma, pertanto, «l'art. 122 Cost. affida la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali alla competenza legislativa concorrente delle regioni ordinarie che la esercitano nel rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale» (tra le tante, sentenza n. 134 del 2018).

In attuazione della novella costituzionale, lo Stato ha adottato la legge n. 165 del 2004, «con cui si è posta in essere la disciplina statale di cornice, relativa, tra l'altro, alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità», lasciando «ampio spazio, salvo talune ipotesi più analitiche, ad una articolazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete fattispecie rilevanti: esse, man mano che le Regioni ordinarie legifereranno, sono destinate a trovare applicazione in luogo di quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981, che continua nel frattempo a spiegare efficacia, in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002)» (sentenza n. 143 del 2010, richiamata dalla sentenza n. 134 del 2018).

L'art. 2, comma 1, della legge n. 165 del 2004 ha dettato i principi fondamentali ai quali le regioni devono attenersi nel disciplinare con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'art. 122, primo comma, Cost., disponendo, alla lettera *b*), la «inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature

o altro termine anteriore altrimenti stabilito, ferma restando la tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato, del candidato». È fatta salva, dunque, la facoltà discrezionale delle regioni di stabilire un termine anteriore.

Una scelta siffatta – coerente con le ragioni sottese alla previsione delle cause di ineleggibilità volte a scongiurare condizionamenti della libertà di voto o violazioni della parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati – si è confermata all’orientamento di questa Corte, alla cui stregua «il legislatore, nella sua discrezionalità, può variamente determinare, purché secondo criteri razionali, la data entro la quale deve verificarsi la cessazione della causa di ineleggibilità [...]»; ma in nessun caso tale data può essere successiva a quella prescritta per l’accettazione della candidatura, che rappresenta il primo atto di esercizio del diritto elettorale passivo» (sentenza n. 46 del 1969, richiamata dalle sentenze n. 56 del 2017 e n. 309 del 1991).

Quanto poi al diritto di elettorato passivo *ex* art. 51 Cost., questa Corte ha costantemente affermato che esso «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” [...]» (tra le tante, sentenza n. 107 del 2024). Pertanto, «la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione; sicché le norme che disciplinano quest’ultima sono di stretta interpretazione» (sentenza n. 120 del 2013; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 25 del 2008, n. 306 e n. 220 del 2003), analogamente a quanto avviene per le cause di incompatibilità, introducendo «le une e le altre limitazioni al diritto di elettorato passivo» (sentenza n. 283 del 2010).

Tali limitazioni, inoltre, sono ammissibili solo in vista di esigenze costituzionalmente rilevanti e devono rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità (tra le tante, sentenza n. 27 del 2009), mantenendosi entro i confini di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui le cause di ineleggibilità sono preordinate (sentenza n. 46 del 1969).

È pur vero, infatti, «che l’art. 51 Cost., riferendosi ai requisiti per l’accesso alle cariche elettive, consente che siano previsti i casi di ineleggibilità, ma proprio per tale ragione la norma costituzionale sottintende il bilanciamento di interessi, cui le legislazioni statale e regionale, per quanto di rispettiva competenza, sono direttamente chiamate dalla Costituzione; bilanciamento che deve operare tra il diritto individuale di elettorato passivo e la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto richiedono» (sentenza n. 25 del 2008; in senso analogo, di recente, sentenza n. 64 del 2025, secondo la quale le limitazioni dell’elettorato passivo sono «destinate a essere tracciate secondo un delicato punto di equilibrio con il diritto di elettorato attivo e gli interessi

riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni»).

Gli stessi principi operano, altresì, con riguardo alla disciplina dell'inefficienza delle cause di ineleggibilità, che deve egualmente conformarsi a ragionevolezza e proporzionalità, potendo altrimenti risolversi in una ingiustificata limitazione del diritto di elettorato passivo, a danno di particolari categorie di cittadini.

6. – Nel merito, è opportuno esaminare innanzi tutto la questione con cui è prospettata la violazione degli artt. 3 e 51 Cost., in quanto la disposizione regionale impugnata determinerebbe, ad avviso del ricorrente, una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto di elettorato passivo.

La questione è fondata.

Il ricorrente deduce, in primo luogo, che la scelta «tra la carica di sindaco e la candidatura alle elezioni regionali», da compiersi «ben 180 giorni prima della scadenza fisiologica» del Consiglio regionale, imporrebbe «al sindaco che abbia interesse a candidarsi alle elezioni di rinunciare al proprio ufficio, senza neppure avere la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista provinciale che verrà successivamente presentata».

Questa Corte ha tuttavia già escluso la rilevanza del rischio qui paventato, osservando che «esso “è per così dire, *in re ipsa*”, giacché “il candidato deve comunque rimuovere la causa dell'ineleggibilità prima della presentazione della lista dei candidati, che – come è noto –, non può essere effettuata dal candidato stesso, ma soltanto da chi è a ciò abilitato dalle vigenti leggi sul procedimento elettorale” (sentenza n. 309 del 1991)» (sentenza n. 56 del 2017). È vero che l'arretramento del termine a centottanta giorni prima della scadenza del consiglio regionale aumenta la possibilità che la rinuncia alla carica avvenga “al buio”, ma ciò non è di per sé lesivo del diritto di elettorato passivo degli interessati. Tale rischio è infatti immanente al sistema, che non consente all'interessato di avere, prima della cessazione dalla carica, «la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista provinciale che verrà successivamente presentata», come auspicherebbe invece il ricorrente.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che una disciplina come quella impugnata produrrebbe anche «non secondarie ripercussioni sulla cessazione anticipata della consiliatura comunale per effetto della rinuncia al mandato da parte del sindaco», con «ricadute eccessivamente penalizzanti sul completamento del mandato degli organi di governo comunale». Il legislatore regionale, dunque, non avrebbe operato «un equo e ragionevole bilanciamento» tra i diversi interessi in gioco, tutti di rilievo costituzionale.

Tali argomenti sono condivisibili, nei sensi di seguito precisati.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di

applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2021, n. 20 del 2019 e n. 137 del 2018)» (sentenza n. 88 del 2023, richiamata dalla sentenza n. 184 del 2023).

Nella specie si contrappongono, da un lato, l'interesse a che la rimozione della causa di ineleggibilità sia disciplinata in modo da assicurare, in tempi idonei allo scopo, l'effettiva cessazione dalla carica che può turbare o condizionare la competizione elettorale; d'altro lato, l'interesse delle comunità locali a che sia assicurata la continuità e stabilità amministrativa, considerando che, come si è visto, le dimissioni dei sindaci determinano lo scioglimento dei relativi consigli e la nomina di un commissario.

Ciò premesso, la misura non supera il test di proporzionalità.

La sproporzione deriva dalla notevole anticipazione, rispetto al giorno fissato per la presentazione delle candidature, del «termine anteriore altrimenti stabilito» dal legislatore regionale per rimuovere le cause di ineleggibilità, per utilizzare le stesse parole dell'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 165 del 2004, in una con la generale previsione del suo ambito applicativo.

Quanto al primo profilo, è vero che previsioni analoghe, a tenore delle quali le cause di ineleggibilità non hanno effetto se le funzioni esercitate cessano almeno centottanta giorni prima del compimento del quinquennio dalle ultime elezioni, sono rinvenibili nell'ordinamento. È il caso della legislazione statale sull'ineleggibilità a deputato e a senatore dei presidenti delle giunte provinciali e dei sindaci dei comuni con popolazione superiore ai ventimila abitanti (art. 7, commi primo, lettere *b* e *c*, e terzo, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, recante «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati», richiamato dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, recante «Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica»). Si tratta, tuttavia, di ipotesi non assimilabile a quella qui in esame. Le cause di ineleggibilità – e le rispettive limitazioni – relative alle elezioni parlamentari sono di certo altra cosa rispetto a quelle concernenti le elezioni regionali.

È da sottolineare che altre normative regionali prevedono un termine per dimettersi dalla carica molto più contenuto. È il caso, a mero titolo esemplificativo, del termine di sessanta giorni prima della scadenza fisiologica del consiglio regionale, previsto dall'art. 1, comma 213-*bis*, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)».

La sproporzione della disposizione impugnata deriva, anche e soprattutto, dalla sua applicabilità ai sindaci di tutti i comuni pugliesi, senza alcuna distinzione.

Altre leggi regionali stabiliscono l'ineleggibilità solo per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a soglie minime (si veda, ad esempio, l'art. 8, commi 1, lettera *b*, e 2, della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29, recante «Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana»); ovvero prevedono per i sindaci dei comuni di modeste dimensioni solo l'incompatibilità, eliminabile con l'opzione per l'una o l'altra carica successivamente alle elezioni (si vedano, a mero titolo esemplificativo, gli artt. 2, commi 1, lettera *n*, e 3, comma 3, lettera *b*, della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2004, n. 51, recante «Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale»).

Sembra ragionevole presumere, invero, che il rischio di turbamento o di condizionamento delle elezioni regionali aumenti con le dimensioni demografiche degli enti locali "governati" dagli aspiranti candidati e con i relativi interessi economici e sociali facenti capo agli stessi enti (in senso analogo, sentenza n. 196 del 2024, con riguardo al diversificato bilanciamento di interessi operato dal legislatore statale, a seconda della dimensione demografica dei comuni, nel disciplinare il divieto di mandati consecutivi per i sindaci, *ex art.* 51, comma 2, t.u. enti locali).

Il legislatore pugliese, stabilendo che sono ineleggibili i sindaci di tutti i comuni della Regione, *ex art.* 6, comma 1, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, ha operato una scelta discrezionale severamente limitativa del diritto di elettorato passivo degli interessati.

A questa scelta si affiancava, ai sensi del precedente comma 2 dello stesso art. 6, la previsione che, al fine di rimuovere le cause di ineleggibilità, le dimissioni intervenissero non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature, ossia nel rispetto del termine meno anticipato possibile, immediatamente anteriore all'inizio della competizione elettorale. L'obiettivo perseguito – assicurare l'effettiva rimozione della causa di ineleggibilità, a tutela della *par condicio* dei candidati e della genuinità complessiva del voto – era realizzato con la misura meno restrittiva del contrapposto interesse alla continuità e stabilità dell'azione di governo locale.

La misura introdotta dalla disposizione impugnata, al contrario, si colloca tra quelle più restrittive del medesimo interesse, senza che tale maggior sacrificio sia temperato, come in analoghe previsioni rinvenibili nell'ordinamento, o dalla limitazione dell'ineleggibilità ai comuni con popolazione superiore a determinate soglie o, comunque, dalla fissazione di termini per le dimissioni sensibilmente ridotti rispetto a quello di centottanta giorni prima della scadenza del consiglio regionale.

Il bilanciamento operato dal legislatore regionale, pertanto, è trasmodato in una disciplina irragionevole e sproporzionata, con violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

7. – In accoglimento della questione, al fine di evitare incertezze applicative in materia elettorale, va adottata una pronuncia che, recuperando una norma-

tiva già presente nell'ordinamento, sostituisca il termine di centottanta giorni prima della scadenza fisiologica del consiglio regionale con quello del giorno fissato per la presentazione delle candidature, espressamente previsto, quale limite temporale invalicabile per la cessazione delle funzioni, dall'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 165 del 2004. In tal modo, il termine per le dimissioni viene a essere scisso dalla scadenza naturale del Consiglio regionale ed è riferito a un momento, quello della presentazione delle candidature, che corrisponde a trenta giorni prima delle elezioni e prescinde dunque dalla durata, fisiologica o meno, del Consiglio regionale. Di conseguenza, più non sussiste la ragione di distinguere, ai fini della determinazione del termine, la fattispecie dello scioglimento anticipato dello stesso consiglio, disciplinata dal secondo periodo del novellato comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, a tenore del quale «[n]ei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni devono avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento». Va dunque simmetricamente sostituito anche quest'ultimo termine con quello fissato per la presentazione delle candidature.

Rimane fermo il potere discrezionale del legislatore regionale di stabilire altro termine anteriore, purché nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Deve dunque dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nella parte in cui prevede che le cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni «non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature». E deve altresì dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nella parte in cui prevede, per i casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se esso avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, che le dimissioni devono avere luogo «entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione

Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), nella parte in cui prevede che le cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni «non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nella parte in cui prevede, per i casi di scioglimento anticipato del consiglio regionale, se esso avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, che le dimissioni devono avere luogo «entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 2025.

1.3. Decretazione d'urgenza

SENTENZA N. 50/1959 (PRES. AZZARITI; REL. JAEGER)

Regione siciliana – Provvedimenti legislativi – Forma – Decreti legge – Esclusione.

Decreto-legge della Regione siciliana 1 luglio 1959, n. 1 (Provvidenze in favore del Comune di Taormina).

Costituzione, art. 77.

SENTENZA N. 51/1985 (PRES. ELIA; REL. CORASANITI)

Leggi penali – Successione – Decreti legge non convertiti – Inattitudine del decreto legge non convertito ad applicarsi a fatti pregressi all'adozione del decreto legge.

Codice penale, art. 2, comma 5.

Costituzione, art. 77, commi terzo e quarto.

SENTENZA N. 302/1988 (PRES. SAJA; REL. BALDASSARRE)

Edilizia e urbanistica – Opere abusive – Aree soggette a vincolo paesaggistico e ambientale – Concessione o autorizzazione in sanatoria – Istanze per il prescritto parere – Termine per la loro presentazione – Decorrenza – Spostamento in conseguenza della reiterazione di decreti legge non convertiti – Vanificazione della competenza regionale a rendere il parere.

Decreto-legge 12 gennaio 1988, n. 2 (Modifiche alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concernente nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), convertito, con modificazioni, nella legge 13 marzo 1988, n. 68, art. 12, commi 1, 2 e 3.

Costituzione, artt. 77, 117 (urbanistica) e 118.

SENTENZA N. 360/1996 (PRES. FERRI; REL. CHELI)

Decreto-legge – Disciplina costituzionale – Natura provvisoria della decretazione d'urgenza – Termine per la conversione – Inderogabilità – Iterazione o reiterazione – Sostanziale riproduzione del contenuto normativo del precedente decreto reiterato, in assenza di nuovi e sopravvenuti presupposti straordinari di necessità e urgenza – Divieto.

Decreto-legge 6 settembre 1996, n. 462 (Disciplina delle attività di recupero dei rifiuti), art. 6, comma 4.

Costituzione, art. 77, commi secondo e terzo.

SENTENZA N. 171/2007 (PRES. BILE; REL. AMIRANTE)

Legge ed atti equiparati – Decreto-legge – Presupposti di necessità e urgenza – Sindacabilità da parte della Corte Costituzionale solo in caso di mancanza evidente – Diversità di tale accertamento rispetto alla valutazione politica espressa dal Governo e dal Parlamento in sede di conversione.

Decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2004, n. 140, art. 7, comma 1, lett. a).

Costituzione, art. 77, secondo comma.

SENTENZA N. 128/2008 (PRES. BILE; REL. FINOCCHIARO)

Espropriazione per pubblica utilità – Trasferimento della proprietà del teatro Petruzzelli, ivi comprese tutte le dotazioni strumentali e pertinenze, al Comune di Bari e previsione della determinazione dell’indennizzo spettante ai proprietari da parte del Prefetto di Bari, detratte le somme già liquidate dallo Stato e dagli enti territoriali per la ricostruzione del Teatro stesso fino alla data di entrata in vigore della normativa censurata – Adozione con decreto-legge collegato alla legge finanziaria 2007.

Decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, artt. 2, commi 105 e 106, e 18, commi 2 e 3.

Costituzione, art. 77, secondo comma.

SENTENZA N. 22/2012 (PRES. QUARANTA; REL. SILVESTRI)

Calamità pubbliche e protezione civile – Disciplina generale del riparto tra Stato e Regioni delle funzioni e degli oneri in caso di eventi calamitosi – Introduzione nel corpo di un decreto-legge cosiddetto “milleproroghe”, per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione.

Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, articolo 2, comma 2-*quater*.

Costituzione, art. 77, secondo comma.

SENTENZA N. 220/2013 (PRES. GALLO; REL. SILVESTRI)

Enti locali – Bilancio e contabilità pubblica – Riordino delle Province e loro funzioni – Previsione che le funzioni delle Province siano limitate al solo indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni – Eliminazione della Giunta – Previsione che il Consiglio sia composto da non più di dieci membri eletti dagli organi elettivi dei Comuni – Previsione che il Presidente della Provincia sia eletto dal Consiglio provinciale.

Enti locali – Bilancio e contabilità pubblica – Riordino delle Province e loro funzioni – Ripristino di funzioni essenziali delle Province, già soppresse dal decreto-legge n. 201 del 2011 – Soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, e contestuale istituzione delle relative Città metropolitane a partire dal 1° gennaio 2014.

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge n. 214 del 2011, art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-*bis*.

Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge n. 135 del 2012, artt. 17 e 18.

Costituzione, art. 77.

SENTENZA N. 154/2015 (PRES. CRISCUOLO; RED. ZANON)

Professioni – Agrotecnici – Abilitazione a compiere operazioni in materia catastale e in particolare atti di aggiornamento geometrico – Disposizione aggiunta in sede di conversione di un provvedimento c.d. milleproroghe.

Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, art. 26, comma 7-ter.

Costituzione, art. 77, secondo comma.

SENTENZA N. 94/2016 (PRES. GROSSI, RED. CARTABIA)

Stupefacenti e sostanze psicotrope – Provvedimenti a tutela della sicurezza pubblica – Istituzione di misure di prevenzione atipiche nei confronti di tossicodipendenti che abbiano commesso illeciti amministrativi in materia di sostanze stupefacenti – Inosservanza delle misure – Sanzione dell'arresto da tre a diciotto mesi – Disposizione introdotta in sede di conversione.

Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, art. 4-*quater*.

Costituzione, art. 77, secondo comma.

SENTENZA N. 247/2019 (PRES. LATTANZI; RED. MODUGNO)

Sanità pubblica – Commissariamenti per l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari delle Regioni – Incompatibilità dell'incarico di Commissario *ad acta* con l'espletamento di incarichi istituzionali presso la Regione soggetta a commissariamento – Applicabilità anche agli incarichi in atto conferiti ai Presidenti delle Regioni interessate – Previsioni aggiunte da legge di conversione.

Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*septies*.

Costituzione, art. 77.

SENTENZA N. 245/2022 (PRES. SCIARRA, RED. ANTONINI)

Protezione civile – Meccanismi ordinari di finanziamento del servizio – Novella introdotta per mezzo di decreto-legge a contenuto plurimo, avente ad oggetto norme di carattere tributario.

Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*.

Costituzione, art. 77, secondo comma.

SENTENZA N. 113/2023 (PRES. SCIARRA; RED. PETITTI)

Circolazione stradale – Codice della strada – Circolazione di veicoli immatricolati all'estero – Divieto, inserito in sede di conversione di decreto-legge, per chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni – Effetti della violazione – Sanzione amministrativa pecuniaria, sequestro amministrativo del veicolo e possibile confisca amministrativa.

Circolazione stradale – Codice della strada – Circolazione di veicoli immatricolati all'estero – Casi consentiti – Rilascio del foglio di via – Sanzioni in caso di violazione.

Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 29-*bis*, comma 1, lett. *a*), numeri 1) e 2).

Costituzione, art. 77, secondo comma.

SENTENZA N. 215/2023 (PRES. BARBERA; RED. D'ALBERTI)

Amministrazione pubblica – Camere di commercio – Riforma del sistema camerale della Regione Siciliana – Disciplina transitoria, introdotta in sede di conversione di decreto-legge – Istituzione delle CCIAA di Catania e di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani.

Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, art. 54-*ter*, comma 2.

Costituzione, art. 77, secondo comma.

SENTENZA N. 146/2024 (PRES. BARBERA; RED. PITRUZZELLA)

Enti pubblici – Fondazioni lirico-sinfoniche – Carica di sovrintendente – Previsione, tramite decreto-legge, della cessazione per coloro che, alla data della sua entrata in vigore, abbiano compiuto il settantesimo anno di età.

Decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 (Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 87, art. 2, comma 3.

Costituzione, art. 77, secondo comma.

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Respite le eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa della Regione; si deve passare all'esame del primo motivo del ricorso del Commissario dello Stato, il quale sostiene che la Regione siciliana non può emanare decreti legge, ma soltanto leggi.

Lo Statuto speciale della Sicilia non contiene alcuna disposizione esplicita sull'argomento. Da questa constatazione il Commissario dello Stato deduce la conseguenza che i decreti legge non sono ammissibili perché, trattandosi di una forma eccezionale di attività legislativa, che importa una deroga alle regole di competenza, sarebbe stata necessaria una norma costituzionale apposita. La difesa della Regione, al contrario, afferma che il potere di decretazione di urgenza trova il suo fondamento nello stato di necessità e sussiste quindi anche nel silenzio della legge; aggiunge poi che esso corrisponde ad un principio generale dell'ordinamento positivo, desumibile da una pluralità di norme, quali l'art. 77 della Costituzione, la legge 13 gennaio 1926, n. 100, l'art. 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, gli articoli 153, 140, 251, 324 della legge comunale e provinciale del 1915 e l'art. 342 di quella del 1934, l'art. 353 del testo unico delle leggi sanitarie, ecc. Essa attribuisce poi un valore particolare alla norma contenuta, per le Regioni a statuto ordinario, nell'art. 126 della Costituzione, che riconoscerebbe il potere di decretazione d'urgenza alla Giunta (*rectius*, Commissione di tre membri) nominata a seguito dello scioglimento del Consiglio regionale. Essa ricorda anche la sentenza 7 febbraio 1950, n. 13, dell'Alta Corte per la Regione siciliana, che riconobbe l'applicabilità alla Sicilia dell'art. 76 della Costituzione, con un procedimento analogico che dovrebbe valere anche per le norme sulla decretazione di urgenza; e osserva che ogni delegazione presuppone una particolare posizione dell'organo delegato, capace di esercitare il potere che gli viene conferito, e che, se il Governo regionale può emanare norme in base alla delegazione, non si vede perché non potrebbe farlo ove sussistano le condizioni della decretazione di urgenza. Rileva poi gli inconvenienti e i pericoli di una soluzione negativa, contestando decisamente che su materie di competenza regionale possa emettere decreti legge lo Stato. In quanto alle difficoltà di funzionamento della procedura di controllo preventivo su provvedimenti di urgenza regionale, afferma che il principio di urgenza dovrebbe prevalere comunque anche sui controlli previsti per le leggi ordinarie.

4. – Ad avviso della Corte, questi argomenti non possono condurre ad una soluzione affermativa del problema in esame, come non può trovare applicazione nella specie la tesi che attribuisce carattere ed efficacia di fonte del diritto alla necessità, poiché nell'ambito dell'ordinamento costituito non esiste alcuna possibilità di derogare all'ordine delle competenze. Né il richiamo all'art. 134 della Costituzione, né quello all'art. 33 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

possono valere ai fini della presente causa, perché né l'una né l'altra norma prevedono o escludono espressamente la figura del decreto legge.

Nemmeno si può ritenere che dalle numerose disposizioni legislative, ricordate dalla difesa della Regione, le quali regolano ipotesi molto diverse fra loro, e le regolano con soluzioni diverse, possa desumersi la sussistenza di un principio generale dell'ordinamento, per il quale gli organi del potere esecutivo sarebbero autorizzati a sostituirsi a quelli legislativi ogni qualvolta ravvisassero, o pretendessero di ravvisare, situazioni esigenti un pronto intervento del legislatore.

L'art. 77 della Costituzione, approvato non senza opposizioni dall'Assemblea costituente, proclive a diffidare di possibili abusi, da parte del potere esecutivo, subordina l'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge da parte del Governo a presupposti molto gravi (casi straordinari di necessità e d'urgenza) ed esige adempimenti successivi sottoposti a termini rigorosi, al punto che, se le Camere legislative chiamate a convertire in legge quei provvedimenti sono sciolte, esse devono essere convocate appositamente e riunirsi entro cinque giorni.

Lo Statuto speciale della Regione siciliana, che non prevede siffatti provvedimenti provvisori, non contiene ovviamente neppure alcuna precisazione di presupposti, di termini e forme per la conversione, tanto che il Presidente della Regione ha ritenuto di dovere egli stesso dettare una disposizione apposita (art. 3).

Nessun argomento si può ricavare dalla esistenza in Sicilia di leggi di delegazione e tanto meno dalla giurisprudenza di questa Corte, che non ha avuto ancora occasione di esaminare *ex professo* la questione della ammissibilità di siffatte leggi nell'ordinamento siciliano. Anzi, dal testo della legge regionale 26 gennaio 1949, n. 4 (modificata con le leggi 1° settembre 1949, n. 52, e 3 gennaio 1952, n. 1), recante una "Delegazione temporanea di potestà legislativa al Governo della Regione", poi rinnovata ripetutamente, si desumono argomenti in senso del tutto opposto.

Nell'art. 1 di detta legge si leggeva invero una delegazione della potestà di emanare norme aventi forza di legge al Governo della Regione, oltretutto "su conforme parere delle Commissioni legislative permanenti dell'Assemblea, nei limiti delle rispettive competenze", tanto in ordine all'organizzazione ed al funzionamento provvisorio degli uffici e dei servizi della Regione, quanto "nei casi in cui sia opportuno provvedere con urgenza in rapporto alle condizioni particolari ed alle esigenze proprie della Regione".

Il conferimento di una siffatta potestà legislativa di urgenza al Governo della Regione da parte dell'Assemblea regionale, per tempo determinato e previo parere vincolante delle Commissioni legislative, dimostra che l'Assemblea stessa riconosceva che il Governo regionale non era già investito di tale potestà, perché non si poteva ritenere applicabile, neppure in via analogica, la norma contenuta nell'art. 77 della Costituzione della Repubblica. Perciò l'As-

semblea credette di poter supplire, con una legge ordinaria, al difetto di una norma attributiva di competenza.

D'altra parte non sussistono le pretese analogie fra l'istituto della delegazione legislativa e quello della decretazione di urgenza, che si fondano su presupposti del tutto diversi. Il primo deriva infatti da una unità di intenti fra l'organo titolare del potere legislativo ed il Governo, a cui le Assemblee stesse conferiscono la potestà di legiferare su materie, che difficilmente si presterebbero ad essere regolate attraverso lunghi e complicati dibattiti da collegi molto numerosi; e, del resto, nel nostro sistema, l'esercizio del potere delegato è limitato nel tempo e vincolato a direttive precisate nella legge di delegazione. Tali presupposti non ricorrono invece nel caso del decreto legge, che è un atto del quale il Governo si assume da solo tutta la responsabilità e che deve trovare immediata applicazione, così che l'accertamento della sussistenza delle condizioni di urgente necessità può aver luogo soltanto in un momento successivo e quando le norme emanate hanno già prodotto effetti giuridici rilevanti e non sempre riparabili in caso di mancata conversione.

Del tutto fuori di luogo è poi il richiamo alle disposizioni dell'art. 126 della Costituzione, dettato per le Regioni a statuto ordinario: esse disciplinano una situazione veramente eccezionale, come è quella dello scioglimento di autorità del Consiglio regionale e attribuiscono un potere molto diverso, di provvedere alla ordinaria amministrazione di competenza della Giunta regionale, compiendo tutti gli atti improrogabili, ad un organo straordinario nominato dal Presidente della Repubblica, ben distinto dall'organo titolare del potere esecutivo della Regione.

Comunque, nello Statuto della Regione siciliana, esiste una norma apposita (art. 8), che non contiene neppure la menzione di quel potere.

Giova rilevare, oltretutto, che nella vita delle Regioni può configurarsi assai più raramente la eventualità di situazioni talmente gravi ed urgenti, da richiedere l'intervento immediato di atti legislativi emanati dall'organo del Governo e ciò, non solo a causa delle limitazioni inerenti alla potestà legislativa delle Regioni, che può essere esercitata solo su determinate materie, rispetto alle quali situazioni del genere o non sono facilmente immaginabili o sono superabili mediante provvedimenti eccezionali di ordine diverso, come in materia sanitaria. Si deve tener presente infatti che i procedimenti per l'approvazione delle leggi possano svolgersi molto più speditamente nelle Regioni, le quali hanno una sola assemblea legislativa, meno numerosa.

Per tutte queste considerazioni la Corte non ritiene neppure di poter accogliere la tesi della difesa della Regione, la quale sostiene di ricavare un principio generale, che informerebbe il sistema dei nostri ordinamenti regionali, da alcune disposizioni di altri statuti, come quelli del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta. Il sistema adottato dalla Costituente, nei limiti in cui si può parlare di sistema unitario, essendo ben note le diversità sussistenti fra gli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale, che non consentono il ricorso a

procedimenti analogici, è del tutto diverso. E lo dimostrano proprio le disposizioni ricordate della difesa della Regione, perché l'art. 38, n. 5, dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige e l'art. 36 dello Statuto della Regione della Val d'Aosta, se vengono interpretati correttamente, in base ai termini in essi adoperati ("provvedimenti", "deliberazioni", "ratifica"), ben diversi da quelli usati nelle norme che disciplinano il potere di decretazione di urgenza, e se vengono posti in correlazione con l'intero testo e con altre particolari disposizioni (specialmente l'art. 40 dello Statuto del Trentino-Alto Adige), portano a ritenere che vi si preveda soltanto il potere di emanare dei provvedimenti amministrativi.

Questa conclusione è poi confermata dalla osservazione che è pienamente coerente con il sistema che la Costituente, nel regolare la organizzazione delle Regioni, dettando le norme sull'esercizio delle varie potestà, abbia voluto osservare il principio della divisione dei poteri ancora più rigorosamente che nell'ordinamento costituzionale dello Stato, garantendo anche in esse la massima osservanza dei principi democratici.

Il ricorso del Commissario dello Stato deve essere pertanto accolto per il primo motivo, proposto in via principale, senza che occorra esaminare altre questioni, come quella concernente il potere della Corte di controllare la sussistenza delle condizioni di necessità e di urgenza, che non hanno ragione di essere, e gli altri motivi proposti in via subordinata. Rimangono pertanto del tutto impregiudicate anche le questioni riguardanti il contenuto del provvedimento e la competenza della Regione a disciplinare la materia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara la illegittimità costituzionale del decreto legge della Regione siciliana in data 1 luglio 1959, recante "Provvidenze in favore del Comune di Taormina".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 luglio 1959.

* * *

Sentenza n. 51/1985 (Pres. Elia; Rel. Corasaniti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La questione è fondata.

L'art. 2 c.p. prevede, con i commi secondo e terzo, un fenomeno di successione nel tempo fra norme, cioè un rapporto fra norme che, al momento

dell'applicazione e ai fini dell'individuazione della norma applicabile, possano considerarsi in vigore ciascuna in un dato tratto del tempo precedente. E lo regola adottando una tecnica distributiva della competenza regolatrice fra le norme in successione atteggiata in modo speciale in ragione della materia, cioè stabilendo la retroattività – applicabilità ai fatti pregressi – della “norma penale favorevole”.

La norma impugnata (comma quinto dell'art. 2 c.p.) prevede e regola allo stesso modo il fenomeno, cui dà luogo la norma successiva avente lo stesso contenuto (“norma penale favorevole”) dettata con “decreto-legge non convertito”. E ciò senza trovare ostacolo nella disciplina delle fonti anteriore alla Costituzione, che considerava – e quindi consentiva di considerare – la norma dettata con “decreto-legge non convertito” come norma in vigore nel tratto di tempo da una data iniziale a quella dell'evento implicante mancata conversione, e quindi come norma idonea a inserirsi in un fenomeno successorio quale quello suindicato.

Ma il comma terzo e ultimo dell'art. 77 Cost., mentre collega la mancata conversione a una vicenda di alternatività sincronica fra situazioni normative, in nessun caso considera la norma dettata con “decreto-legge non convertito” come norma in vigore in un tratto di tempo quale quello anzidetto; ed anzi, se interpretato sia in riferimento al suo specifico precetto (privazione, per il “decreto – legge non convertito”, di ogni effetto “fin dall'inizio”), sia in riferimento al sistema in cui esso si colloca (inspirato – come appare anche dagli altri due commi dell'art. 77 Cost. – a maggior rigore nella riserva al Parlamento della potestà legislativa) vieta di considerarla tale.

Indipendentemente da quello che possa ritenersi in proposito della norma dettata con decreto-legge ancora convertibile, la norma contenuta in un “decreto-legge non convertito” non ha dunque attitudine, alla stregua del terzo e ultimo comma dell'art. 77 Cost., ad inserirsi in un fenomeno “successorio”, quale quello descritto e regolato dai commi secondo e terzo dell'art. 2 c.p.. Sicché la norma impugnata (comma quinto dello stesso art. 2 c.p.), ravvisando la ricorrenza di un fenomeno identico o analogo al primo e adottando il trattamento di questo (cioè rendendo applicabili le disposizioni suindicate) nel caso di sopravvenienza di una norma contenuta in un “decreto-legge non convertito”, si pone in contrasto con l'art. 77, ultimo comma, Cost. e va pertanto dichiarata illegittima.

La conclusione – si ribadisce – deve intendersi formulata (secondo l'impostazione data alla questione di legittimità costituzionale) limitatamente alla sancita applicabilità delle disposizioni di cui ai commi secondo e terzo art. 2 c.p. al caso del “decreto-legge non convertito”, e quindi alla sancita operatività della “norma penale favorevole”, se in esso contenuta, relativamente ai “fatti pregressi”. A questi soltanto, d'altronde, le cennate disposizioni si riferiscono, e in relazione a tali fatti soltanto è avvertita con particolare intensità l'esigenza di una visuale riduttiva degli effetti del decreto-legge, in quanto connessa a quella di

impedire manovre governative “indirette”, discriminatrici o mitigatrici del trattamento di fatti costituenti reato individuati o individuabili, destinate altrimenti al successo malgrado l’esito negativo del controllo parlamentare.

Non viene qui – com’è ovvio – in considerazione (sempre secondo la suddetta impostazione) alcun problema concernente l’operatività della “norma penale favorevole”, introdotta con “decreto-legge”, relativamente ai fatti commessi durante il vigore – anche se provvisorio – di esso.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma quinto, c.p. nella parte in cui rende applicabili alle ipotesi da esso previste le disposizioni contenute nei Commi secondo e terzo dello stesso art. 2 c.p..

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 1985.

* * *

Sentenza n. 302/1988 (Pres. Saja; Rel. Baldassarre)

Considerato in diritto

[*omissis*]

6.2. – Anche se le disposizioni contenute nell’ultimo comma dell’art. 12 fanno sistema con i commi precedenti dello stesso articolo, sussiste, rispetto ad esso, un autonomo motivo di illegittimità, per violazione delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni, che appare collegato al fatto della insistita reiterazione del decreto impugnato.

In via di principio, la reiterazione dei decreti-legge suscita gravi dubbi relativamente agli equilibri istituzionali e ai principi costituzionali, tanto più gravi allorché gli effetti sorti in base al decreto reiterato sono praticamente irreversibili (come, ad esempio, quando incidono sulla libertà personale dei cittadini) o allorché gli stessi effetti sono fatti salvi, nonostante l’intervenuta decadenza, ad opera dei decreti successivamente riprodotti.

Di fronte a questa esigenza la Corte esprime l’auspicio che si ponga rapidamente mano alle riforme più opportune, perché non venga svuotato il significato dei precetti contenuti nell’art. 77 della Costituzione. Nello stesso tempo, tuttavia, non può esimersi, come nel presente giudizio, dal rilevare le violazioni della Costituzione dovute alla reiterazione dei decreti.

Occorre sottolineare, innanzitutto, che il significato dell’art. 12, u. c., del d.l. n. 2 del 1988, si precisa in quanto rientra in un sistema di reiterazioni, in base al quale la disposizione impugnata è stata riprodotta per cinque volte

consecutivamente. In questo lasso di tempo il continuo spostamento del termine di decorrenza per le istanze di parere, conseguente all'illegittima reiterazione dei decreti, ha prodotto un'indubbia interferenza sulle competenze amministrative regionali, nel senso che ne ha impedito il dovuto dispiegamento, pur legittimo in astratto a causa del venir meno sin dall'inizio degli effetti provvisori del decreto dopo la mancata conversione. In altre parole, dalla reiterazione del decreto-legge è derivata la produzione dello svuotamento sostanziale degli artt. 117 e 118 Cost., nell'attuazione loro data dall'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, in base ai quali, come si è precedentemente ricordato, spetta alle regioni rendere il parere (favorevole) prescritto come condizione per il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria (art. 32, primo comma, legge n. 47 del 1985).

Per questi profili, pertanto, il ricorso va accolto.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 12, commi primo, secondo e terzo del d.l. n. 2 del 1988;

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 1988.

* * *

Sentenza n. 360/1996 (Pres. Ferri; Rel. Cheli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – La questione relativa alla violazione dell'art. 77 della Costituzione è fondata.

La norma impugnata – così come riprodotta nell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 462 del 1996 – ha formato oggetto di una lunga serie di reiterazioni operate mediante decreti-legge, che trovano il loro punto di partenza nel d.l. 7 gennaio 1994, n. 12, e che si sono prolungate, attraverso una catena ininterrotta, fino ad oggi.

L'art. 77, commi 2 e 3, della Costituzione prevede la possibilità per il Governo di adottare, sotto la propria responsabilità, atti con forza di legge (nella forma del decreto-legge) come ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise. Tali atti, qualificati dalla stessa Costituzione come “prov-

visori”, devono risultare fondati sulla presenza di presupposti “straordinari” di necessità ed urgenza e devono essere presentati, il giorno stesso della loro adozione, alle Camere, ai fini della conversione in legge, conversione che va operata nel termine di sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Ove la conversione non avvenga entro tale termine, i decreti-legge perdono la loro efficacia fin dall’inizio, salva la possibilità per le Camere di regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge non convertiti.

Questa disciplina, nella sua limpida formulazione, non offre alternative al carattere necessariamente provvisorio della decretazione d’urgenza: o le Camere convertono il decreto in legge entro sessanta giorni o il decreto perde retroattivamente la propria efficacia, senza che il Governo abbia la possibilità di invocare proroghe o il Parlamento di provvedere ad una conversione tardiva. La disciplina costituzionale viene, pertanto, a qualificare il termine dei sessanta giorni fissato per la vigenza della decretazione d’urgenza come un limite insuperabile, che – proprio ai fini del rispetto del criterio di attribuzione della competenza legislativa ordinaria alle Camere – non può essere né violato né indirettamente aggirato.

Ora, il decreto-legge iterato o reiterato – per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto-legge non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali – lede la previsione costituzionale sotto più profili: perché altera la natura provvisoria della decretazione d’urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; perché toglie valore al carattere “straordinario” dei requisiti della necessità e dell’urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell’ordinamento un’aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d’urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata.

Su di un piano più generale, la prassi della reiterazione, tanto più se diffusa e prolungata nel tempo – come è accaduto nella esperienza più recente – viene, di conseguenza, a incidere negli equilibri istituzionali (v. sentenza n. 302 del 1988), alterando i caratteri della stessa forma di governo e l’attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento (art. 70 della Costituzione).

Non solo. Questa prassi, se diffusa e prolungata, finisce per intaccare anche la certezza del diritto nei rapporti tra i diversi soggetti, per l’impossibilità di prevedere sia la durata nel tempo delle norme reiterate che l’esito finale del processo di conversione: con conseguenze ancora più gravi quando il decreto reiterato venga a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o – come nella specie – nella materia penale o sia, comunque, tale da produrre effetti non più reversibili nel caso di una mancata conversione finale (v. sentenza n. 161 del 1995; ordinanza n. 197 del 1996).

5. – Il divieto di iterazione e di reiterazione, implicito nel disegno costituzionale, esclude, quindi, che il Governo, in caso di mancata conversione di un decreto-legge, possa riprodurre, con un nuovo decreto, il contenuto normativo dell'intero testo o di singole disposizioni del decreto non convertito, ove il nuovo decreto non risulti fondato su autonomi (e, pur sempre, straordinari) motivi di necessità ed urgenza, motivi che, in ogni caso, non potranno essere ricondotti al solo fatto del ritardo conseguente dalla mancata conversione del precedente decreto. Se è vero, infatti, che, in caso di mancata conversione, il Governo non risulta spogliato del potere di intervenire nella stessa materia con lo strumento della decretazione d'urgenza, è anche vero che, in questo caso, l'intervento governativo – per poter rispettare i limiti della straordinarietà e della provvisorietà segnati dall'art. 77 – non potrà porsi in un rapporto di continuità sostanziale con il decreto non convertito (come accade con l'iterazione e con la reiterazione), ma dovrà, in ogni caso, risultare caratterizzato da contenuti normativi sostanzialmente diversi ovvero da presupposti giustificativi nuovi di natura "straordinaria".

6. – I principi richiamati conducono, dunque, ad affermare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77 della Costituzione, dei decreti-legge iterati o reiterati, quando tali decreti, considerati nel loro complesso o in singole disposizioni, abbiano sostanzialmente riprodotto, in assenza di nuovi (e sopravvenuti) presupposti straordinari di necessità ed urgenza, il contenuto normativo di un decreto-legge che abbia perso efficacia a seguito della mancata conversione.

Restano, peraltro, salvi gli effetti dei decreti-legge iterati o reiterati già convertiti in legge o la cui conversione risulti attualmente in corso, ove la stessa intervenga nel termine fissato dalla Costituzione. A questo proposito va, infatti, considerato che il vizio di costituzionalità derivante dall'iterazione o dalla reiterazione attiene, in senso lato, al procedimento di formazione del decreto-legge in quanto provvedimento provvisorio fondato su presupposti straordinari di necessità ed urgenza: la conseguenza è che tale vizio può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d'urgenza.

7. – Da quanto precede discende l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, del d.l. 6 settembre 1996, n. 462, che ha reiterato, con contenuto immutato ed in assenza di nuovi presupposti di necessità ed urgenza, la disposizione espressa nell'art. 12, quarto comma, dei decreti-legge impugnati.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*], dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, del d.l.

6 settembre 1996, n. 462, recante “Disciplina delle attività di recupero dei rifiuti”.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 1996

* * *

Sentenza n. 171/2007 (Pres. Bile; Rel. Amirante)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione è fondata.

È opinione largamente condivisa che l’assetto delle fonti normative sia uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale. Esso è correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali. Negli Stati che s’ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell’amministrazione alla legge, l’adozione delle norme primarie spetta agli organi o all’organo il cui potere deriva direttamente dal popolo.

A questi principi si conforma la nostra Costituzione laddove stabilisce che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere» (art. 70).

In determinate situazioni o per particolari materie, attesi i tempi tecnici che il normale svolgimento della funzione legislativa comporta, o in considerazione della complessità della disciplina di alcuni settori, l’intervento del legislatore può essere, rispettivamente, posticipato oppure attuato attraverso l’istituto della delega al Governo, caratterizzata da limiti oggettivi e temporali e dalla prescrizione di conformità a principi e criteri direttivi indicati nella legge di delegazione.

Lasciando da parte tale ultima ipotesi, che qui non interessa, è significativo che l’art. 77 Cost., al primo comma, stabilisca che «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria».

Tenuto conto del tenore dell’art. 70 Cost., la norma suddetta potrebbe apparire superflua se non le si attribuisse il fine di sottolineare che le disposizioni dei commi successivi – nel prevedere e regolare l’ipotesi che il Governo, in casi straordinari di necessità e d’urgenza, sotto la sua responsabilità, adotti provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni – hanno carattere derogatorio rispetto all’essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell’ambito delle competenze dello Stato centrale.

4. – È sulla base di siffatti presupposti che questa Corte, con giurisprudenza costante dal 1995 (sentenza n. 29 del 1995), ha affermato che l’esistenza dei

requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità.

La Corte tuttavia, nell'affermare l'esistenza del suindicato proprio compito, è stata ed è consapevole che il suo esercizio non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione – in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti – ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto.

L'espressione usata dalla Costituzione per indicare i presupposti alla cui ricorrenza è subordinato il potere del Governo di emanare norme primarie ancorché provvisorie – ossia i casi straordinari di necessità ed urgenza – se da un lato, come si è detto, evidenzia il carattere singolare di detto potere rispetto alla disciplina delle fonti di una Repubblica parlamentare, dall'altro, però, comporta l'inevitabile conseguenza di dare alla disposizione un largo margine di elasticità. Infatti, la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, vevoli per ogni ipotesi.

Ciò spiega perché questa Corte abbia ritenuto che il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente e perché sia intervenuta positivamente soltanto una volta in presenza dello specifico fenomeno, divenuto cronico, della reiterazione dei decreti-legge non convertiti (sentenza n. 360 del 1996).

5. – Prima di procedere allo scrutinio in concreto occorre risolvere la questione, logicamente prioritaria, dell'eventuale efficacia sanante della legge di conversione, dal momento che, come si è detto, dopo che era stata rimessa a questa Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera a), del d.l. n. 80 del 2004, il medesimo è stato convertito, con modifiche – non concernenti, però, la disposizione censurata – dalla legge n. 140 del 2004.

Sul punto la Corte ha affermato, nella sentenza n. 29 del 1995, il principio secondo cui il difetto dei requisiti del «caso straordinario di necessità e d'urgenza», una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge.

Il suddetto principio è stato ribadito con la sentenza n. 341 del 2003, mentre con altre la Corte ha ritenuto di prescindere da tale questione perché era da escludere l'evidente carenza dei suindicati presupposti (sentenze n. 196 del 2004 e n. 178 del 2004).

Diverso orientamento è stato invece adottato, senza specifica motivazione sul punto, con le sentenze n. 330 del 1996, n. 419 del 2000 e n. 29 del 2002 e, sotto un particolare profilo, con la sentenza n. 360 del 1996.

La Corte ritiene di dover ribadire il principio per primo ricordato.

Le ragioni che sorreggono siffatto indirizzo sono molteplici.

Se, anzitutto, nella disciplina costituzionale che regola l'emanazione di norme primarie (leggi e atti aventi efficacia di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi – sicché potrebbe ritenersi che, una volta intervenuto l'avallo del Parlamento con la conversione del decreto, non restino margini per ulteriori controlli – non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso. Affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie.

Inoltre, se si ha riguardo al fatto che in una Repubblica parlamentare, quale quella italiana, il Governo deve godere della fiducia delle Camere e si considera che il decreto-legge comporta una sua particolare assunzione di responsabilità, si deve concludere che le disposizioni della legge di conversione in quanto tali – nei limiti, cioè, in cui non incidano in modo sostanziale sul contenuto normativo delle disposizioni del decreto, come nel caso in esame – non possono essere valutate, sotto il profilo della legittimità costituzionale, autonomamente da quelle del decreto stesso. Infatti, l'immediata efficacia di questo, che lo rende idoneo a produrre modificazioni anche irreversibili sia della realtà materiale, sia dell'ordinamento, mentre rende evidente la ragione dell'inciso della norma costituzionale che attribuisce al Governo la responsabilità dell'emanazione del decreto, condiziona nel contempo l'attività del Parlamento in sede di conversione in modo particolare rispetto alla ordinaria attività legislativa. Il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge.

Del resto, a conferma di ciò, si può notare che la legge di conversione è caratterizzata nel suo percorso parlamentare da una situazione tutta particolare, al punto che la presentazione del decreto per la conversione comporta che le Camere vengano convocate ancorché sciolte (art. 77, secondo comma, Cost.), e il suo percorso di formazione ha una disciplina diversa da quella che regola l'*iter* dei disegni di legge proposti dal Governo (art. 96-*bis* del regolamento della Camera e art. 78, comma 4, di quello del Senato). Il testo di quest'ultimo è così formulato: «Se l'Assemblea si pronunzia per la non sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione o dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente, il disegno di legge di conversione si intende respinto. Qualora tale deliberazione riguardi parti o singole disposizioni del decreto-legge o del disegno di legge di conversione, i suoi effetti operano limitatamente a quelle parti o disposizioni, che si intendono soppresse».

6. – Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza

del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere.

Sul punto, è opportuno anzitutto rilevare che la determinazione delle cause di incandidabilità e di incompatibilità attiene alla materia elettorale e non alla materia della disciplina degli enti locali (v. sentenze n. 104 del 1973, n. 118 e n. 295 del 1994, n. 161 del 1995, n. 141 del 1996, n. 132 del 2001 e n. 25 del 2002).

Ora, mentre l'epigrafe del decreto reca l'intestazione «Disposizioni urgenti in materia di enti locali», il preambolo è così testualmente formulato: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di enti locali, al fine di assicurarne la funzionalità, con particolare riferimento alle procedure di approvazione dei bilanci di previsione, alle difficoltà finanziarie dei comuni di ridotta dimensione demografica ed al risanamento di particolari situazioni di dissesto finanziario».

E, infatti, gli artt. 1, 4, 5 e 6 attengono ai bilanci e in genere alla finanza comunale, l'art. 2 concerne le conseguenze della mancata redazione degli strumenti urbanistici generali e l'art. 3 disciplina le modalità di presentazione delle dimissioni dei consiglieri comunali e provinciali. Nulla quindi risulta, né dal preambolo né dal contenuto degli articoli, che abbia attinenza con i requisiti per concorrere alla carica di sindaco.

La norma censurata si connota, pertanto, per la sua evidente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita.

A sua volta, la relazione al disegno di legge di conversione del decreto n. 80 del 2004, nella parte relativa all'art. 7, enuncia come ragione della modifica apportata agli artt. 58 e 59 del d.lgs. n. 267 del 2000 l'eliminazione della discrasia che esisteva tra le cause di sospensione previste dall'art. 58 e quelle di decadenza dalla carica previste dall'art. 59, discrasia che, peraltro, si era verificata fin dal 1999.

Questa affermazione giustifica la modifica, ma non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma.

L'utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta.

Oltre alla non riferibilità al contesto normativo dell'eliminazione di una causa di incandidabilità alla carica di sindaco, non si comprende come la medesima attenga all'ordine pubblico e alla sicurezza. Non è, quindi, pertinente, al riguardo, il richiamo – fatto dall'Avvocatura dello Stato con riferimento ai lavori parlamentari – alle sentenze di questa Corte con le quali si affermava l'inerenza all'ordine pubblico e alla sicurezza di una normativa prevedente nuove cause di incandidabilità o di incompatibilità nell'ambito della lotta alla

criminalità organizzata (sentenze n. 118 e n. 295 del 1994, n. 141 del 1996, n. 132 del 2001 e n. 25 del 2002, già citate).

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge n. 80 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 140 del 2004.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 maggio 2007.

* * *

Sentenza n. 128/2008 (Pres. Bile; Rel. Finocchiaro)

Considerato in diritto

[*omissis*]

8. – Nel merito, la questione di costituzionalità è fondata.

8. 1. – Questa Corte, con recente pronuncia (sentenza n. 171 del 2007), nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge, convertito in legge con modificazioni, per difetto dei requisiti di cui all'art. 77, comma secondo, della Costituzione, ha affermato, richiamando una precedente decisione (sentenza n. 29 del 1995), che la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura in primo luogo un vizio di illegittimità costituzionale del decreto-legge che risulti adottato al di fuori dell'ambito applicativo costituzionalmente previsto.

La stessa sentenza ha altresì precisato che lo scrutinio di costituzionalità «deve svolgersi su un piano diverso» rispetto all'esercizio del potere legislativo, in cui «le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti», avendo «la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali tale compito è predisposto»; ha aggiunto che «il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità» deve «risultare evidente», e che tale difetto di presupposti, «una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge» ed ha escluso, con ciò, l'eventuale efficacia sanante di quest'ultima, dal momento che «affermare che tale legge di conversione sana in ogni

caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie».

8.2. – Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua degli indici intrinseci ed estrinseci delle norme censurate, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere.

L'epigrafe del decreto reca l'intestazione «Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria» ed il preambolo è così testualmente formulato: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di interventi di carattere finanziario per il riequilibrio dei conti pubblici, nonché di misure per il riordino di settori della pubblica amministrazione [...]».

Nessun collegamento è ravvisabile tra tali premesse e la previsione dell'esproprio del teatro Petruzzelli, la quale è appena enunciata nella relazione di accompagnamento alla legge di conversione, al pari dello spostamento all'anno 2010 dell'applicazione delle norme generali sulle fondazioni lirico-sinfoniche alla Fondazione del Petruzzelli di Bari, come previsto nella legge istitutiva, per consentire alla Fondazione stessa di organizzare la produzione in maniera più efficiente, e dell'attribuzione di un contributo straordinario per il completamento dei lavori di restauro. In definitiva, il collegamento formale dell'esproprio alle tematiche della finanza pubblica non solo non è individuabile, ma neppure è, in un modo o nell'altro, indicato.

In particolare, riguardo alla finalità, indicata dalla norma nella sua premessa, «di garantire la celere ripresa delle attività culturali di pubblico interesse presso il teatro Petruzzelli di Bari», la riorganizzazione dell'attività di una fondazione lirica, che intervenga anche sul regime della titolarità degli immobili adibiti a teatro, non presenta di per sé il carattere della straordinaria necessità ed urgenza, risolvendosi invece in una ordinaria modificazione degli assetti stabiliti per la gestione delle attività culturali in ambito locale; e la ripresa dell'attività culturale non appare collegata, quanto meno secondo un rapporto di immediatezza qualificabile in termini di urgenza, sia pure relativa, alla titolarità di beni immobili utilizzati per lo svolgimento delle attività teatrali, e quindi alla esigenza di convertire in proprietà pubblica quella dei privati.

Analogamente, nei lavori preparatori della legge di conversione, la giustificazione in generale della eterogeneità delle norme inserite nel decreto-legge è basata sulla affermazione che tutte le disposizioni concorrono alla manovra di finanza pubblica, in quanto intervengono in materia fiscale e finanziaria a fini di riequilibrio di bilancio: esigenza cui non attiene in alcun modo la disposizione relativa al teatro Petruzzelli. Quando si è tentato di giustificare in modo specifico la norma che dispone l'esproprio del teatro, si è dovuto riconoscere, che la stessa è stata introdotta per risolvere una «annosa vicenda» e tutelare l'interesse ad una «migliore fruizione del bene da parte della collettività», così ammettendo non solo il difetto di collegamento con la manovra di bilancio, ma

anche l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza con riguardo alla finalità pubblica dichiarata.

Questa affermazione non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di tale introduzione, che, secondo i principi enunciati dalla sentenza n. 171 del 2007, non può essere sostenuta da apodittica enunciazione della sussistenza dei richiamati presupposti, né può esaurirsi nella eventuale constatazione della ragionevolezza della disciplina.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 262 del 2006, e dell'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge n. 286 del 2006.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 2 e 3, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) e dell'art. 2, commi 105 e 106, dello stesso decreto-legge, nel testo sostituito, in sede di conversione, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2008.

* * *

Sentenza n. 22/2012 (Pres. Quaranta; Rel. Silvestri)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La questione sollevata in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost., è ammissibile e fondata.

3.1. – Questa Corte, con giurisprudenza costante, ha ritenuto ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n. 116 del 2006, n. 280 del 2004).

Con riferimento all'art. 77 Cost., questa Corte ha ribadito in parte qua la giurisprudenza sopra ricordata, riconoscendo che le Regioni possono impugna-

re un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, «ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali» (sentenza n. 6 del 2004).

Nella fattispecie, la Regione Liguria, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., motiva la ridondanza della suddetta censura sulle proprie attribuzioni costituzionali, facendo leva sul fatto che le norme impugnate incidono su un ambito materiale di competenza legislativa concorrente («protezione civile»). Attraverso il ricorso al decreto-legge, lo Stato avrebbe vincolato le Regioni utilizzando uno strumento improprio, ammesso dalla Costituzione per esigenze del tutto diverse; inoltre, l'approvazione di una nuova disciplina "a regime", attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, pregiudicherebbe la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo.

Questa Corte condivide l'individuazione, operata dalla suddetta ricorrente, dell'ambito materiale di incidenza delle norme impugnate, con la conseguenza che la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Ricorrono, quindi, le condizioni per prendere in esame la questione relativa alla pretesa violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. da parte delle norme statali impuginate.

3.2. – Preliminarmente, occorre osservare che le disposizioni oggetto di ricorso sono state introdotte nel corpo del d.l. n. 225 del 2010 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione. Esse non facevano parte, pertanto, del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica.

Va rilevato altresì che le disposizioni di cui sopra regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile non con riferimento ad uno o più specifici eventi calamitosi, o in relazione a situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri di possibili eventi calamitosi, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992. Si tratta quindi di una normativa "a regime", del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

Il preambolo di tale atto con forza di legge così recita: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, al fine di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei correlati adempimenti». Le disposizioni impugnate sono state inserite, in sede di conversione, nell'art. 2, nella cui rubrica si legge: «Proroghe onerose di termini».

Da quanto sopra esposto risulta palese l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto "milleproroghe", in quanto si tratta di un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile.

3.3. – Questa Corte ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare «se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», la «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sentenza n. 171 del 2007; in conformità, sentenza n. 128 del 2008).

La giurisprudenza sopra richiamata collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

Da quanto detto si trae la conclusione che la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo.

L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge», di cui alla norma costituzionale citata. Il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale.

L'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico,

omogeneo e corrispondente al titolo» – pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento.

3.4. – I cosiddetti decreti “milleproroghe”, che, con cadenza ormai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranea a tali interventi è la disciplina “a regime” di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono quindi essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost. Ove le discipline estranee alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati. Risulta invece in contrasto con l'art. 77 Cost. la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei.

4. – La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione.

4.1. – Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-*bis*, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».

Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo «di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione», ricordando in proposito il parere espresso dalla Giunta per il regolamento l'8 novembre 1984, richiamato, a sua volta, dalla circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997.

Pertanto, il suddetto principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è stato richiamato nel

messaggio del 29 marzo 2002, con il quale il Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 74 Cost., ha rinviato alle Camere il disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4 (Disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura), e ribadito nella lettera del 22 febbraio 2011, inviata dal Capo dello Stato ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge oggetto degli odierni giudizi.

4.2. – Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario.

Innanzitutto, il disegno di legge di conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che deve presentarlo alle Camere «il giorno stesso» della emanazione dell'atto normativo urgente. Anche i tempi del procedimento sono particolarmente rapidi, giacché le Camere, anche se sciolte, sono convocate appositamente e si riuniscono entro cinque giorni. In coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, i regolamenti delle Camere prevedono norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

Il Parlamento è chiamato a convertire, o non, in legge un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire. In definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione.

Non si può tuttavia escludere che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità. Il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica (in caso contrario, si porrebbero i problemi esaminati nel paragrafo 3.3 e risolti dalla giurisprudenza costituzionale ivi richiamata).

In definitiva, l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77,

secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge.

La Costituzione italiana disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole, da specificarsi nei regolamenti parlamentari. Il rispetto delle norme costituzionali, che dettano tali limiti e regole, è condizione di legittimità costituzionale degli atti approvati, come questa Corte ha già affermato a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, nella quale ha stabilito la propria «competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento».

Considerato che le norme impugnate nel presente giudizio, inserite nel corso del procedimento di conversione del d.l. n. 225 del 2010, sono del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo, si deve concludere che le stesse sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 febbraio 2012.

* * *

Sentenza n. 220/2013 (Pres. Gallo; Rel. Silvestri)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Questa Corte ammette, con giurisprudenza costante, che «le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrinten-

dono al riparto di attribuzioni solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni» (sentenza n. 33 del 2011; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 46, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 311, n. 298, n. 200, n. 199, n. 198, n. 187, n. 178, n. 151, n. 80 e n. 22 del 2012).

Se dunque il parametro evocato non attiene direttamente al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, è necessario, ai fini dell'ammissibilità, che le norme censurate determinino, nella prospettazione della parte ricorrente, una violazione «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 22 del 2012, ma, ancora prima, sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). Ciò ovviamente non equivale a ritenere che la censura basata su parametri non attinenti al riparto di competenze sia ammissibile solo se fondata rispetto ad una norma contenuta nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. La questione infatti, all'esito di uno scrutinio di merito, potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua potenziale incidenza su questi ultimi. Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale – indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure – la questione deve essere dichiarata inammissibile (sentenza n. 8 del 2013).

La possibile ridondanza deve essere valutata non solo con riferimento alle competenze proprie delle Regioni ricorrenti (uniche legittimate ad esperire ricorsi in via di azione davanti a questa Corte), ma anche con riguardo alle attribuzioni degli enti locali, quando sia lamentata dalle Regioni una potenziale lesione delle sfere di competenza degli stessi enti locali (sentenza n. 199 del 2012).

11.3. – Nei casi oggetto dei presenti giudizi, risulta evidente che le norme censurate incidono notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni. Si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione.

Questa Corte deve quindi valutare la compatibilità dello strumento normativo del decreto-legge, quale delineato e disciplinato dall'art. 77 Cost., con le norme costituzionali (in specie, ai fini del presente giudizio, con gli artt. 117, secondo comma, lettera *p*, e 133, primo comma) che prescrivono modalità e procedure per incidere, in senso modificativo, sia sull'ordinamento delle autonomie locali, sia sulla conformazione territoriale dei singoli enti, considerati dall'art. 114, primo e secondo comma, Cost., insieme allo Stato e alle Regioni,

elementi costitutivi della Repubblica, «con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

12. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20 del d.l. n. 201 del 2011, e degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, promosse dalle ricorrenti per violazione dell'art. 77 Cost., sono fondate nei termini di seguito specificati.

12.1. – Si deve osservare innanzitutto che l'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei seguenti ambiti: «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

La citata norma costituzionale indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali. È appena il caso di rilevare che si tratta di norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza».

Da quanto detto si ricava una prima conseguenza sul piano della legittimità costituzionale: ben potrebbe essere adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso straordinario di necessità e d'urgenza».

I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012),

che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa.

Del resto, lo stesso legislatore ha implicitamente confermato la contraddizione sopra rilevata quando, con l'art. 1, comma 115, della legge n. 228 del 2012, ha sospeso per un anno – fino al 31 dicembre 2013 – l'efficacia delle norme del d.l. n. 201 del 2011, con la seguente formula: «Al fine di consentire la riforma organica della rappresentanza locale ed al fine di garantire il conseguimento dei risparmi previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nonché quelli derivanti dal processo di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica dello Stato, fino al 31 dicembre 2013 è sospesa l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Dalla disposizione sopra riportata non risulta chiaro se l'urgenza del provvedere – anche e soprattutto in relazione alla finalità di risparmio, esplicitamente posta a base del decreto-legge, come pure del rinvio – sia meglio soddisfatta dall'immediata applicazione delle norme dello stesso decreto oppure, al contrario, dal differimento nel tempo della loro efficacia operativa. Tale ambiguità conferma la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficacia, rinvii e sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale.

Le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative.

12.2. – Si deve ancora osservare che la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma dell'art. 133, primo comma, Cost., l'iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l'iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere, non vincolante, della Regione.

Sin dal dibattito in Assemblea costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi

territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto.

Emerge dalle precedenti considerazioni che esiste una incompatibilità logica e giuridica – che va al di là dello specifico oggetto dell'odierno scrutinio di costituzionalità – tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni, che certamente non può identificarsi con le suddette situazioni di fatto, se non altro perché l'iniziativa non può che essere frutto di una maturazione e di una concertazione tra enti non suscettibile di assumere la veste della straordinarietà, ma piuttosto quella dell'esercizio ordinario di una facoltà prevista dalla Costituzione, in relazione a bisogni e interessi già manifestatisi nelle popolazioni locali.

Questa Corte ha ammesso che l'istituzione di una nuova Provincia possa essere effettuata mediante lo strumento della delega legislativa, purché «gli adempimenti procedurali destinati a “rinforzare” il procedimento (e consistenti nell'iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata» (sentenza n. 347 del 1994).

In sostanza, secondo la pronuncia citata, l'iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione si pongono, in caso di delega legislativa, come presupposti necessari perché possa essere emanato da parte del Governo il decreto di adempimento della delega. La stessa inversione cronologica non è possibile nel caso di un decreto-legge, giacché, a norma dell'art. 77, secondo comma, Cost., il Governo deve presentare alle Camere «il giorno stesso» dell'emanazione il disegno di legge di conversione. Non vi è spazio quindi perché si possa inserire l'iniziativa dei Comuni. Né quest'ultima potrebbe intervenire nel corso dell'iter parlamentare di conversione; non si tratterebbe più di una iniziativa, ma di un parere, mentre la norma costituzionale ben distingue il ruolo dei Comuni e della Regione nel prescritto procedimento “rinforzato”.

Questa Corte ha riaffermato implicitamente l'indefettibilità del procedimento previsto dall'art. 133, primo comma, Cost., riconoscendo ad una norma dello statuto speciale della Regione Sardegna, in quanto avente rango costituzionale, «capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell'art. 133, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 230 del 2001).

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che il riordino complessivo delle Province italiane non rientrerebbe nella previsione dell'art. 133, primo comma, Cost.: quest'ultimo limiterebbe la sua portata normativa soltanto alle singole modificazioni circoscrizionali. Sarebbe impossibile, secondo la difesa statale, un riassetto generale delle circoscrizioni provinciali, per l'estrema difficoltà di

coordinare le iniziative, per loro natura libere, di tutti o di gran parte dei Comuni italiani.

A prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza nel merito di tale argomentazione con riferimento alla legge ordinaria, occorre ribadire che a fortiori si deve ritenere non utilizzabile lo strumento del decreto-legge quando si intende procedere ad un riordino circoscrizionale globale, giacché all'incompatibilità dell'atto normativo urgente con la prescritta iniziativa dei Comuni si aggiunge la natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province. Per quest'ultimo profilo valgono le considerazioni già sviluppate nel paragrafo 12.1.

13. – Parimenti illegittimo deve essere dichiarato il comma 20-*bis* dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, le cui censure meritano autonoma trattazione.

Il citato comma 20-*bis* è impugnato nella parte in cui obbliga le Regioni speciali ad adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni di cui ai commi da 14 a 20, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 201 del 2011.

Siffatta norma è censurata, congiuntamente ai commi da 14 a 20, dalle Regioni Piemonte e Molise, e dalle Regioni autonome Sardegna e Friuli-Venezia Giulia.

Quanto all'impugnativa promossa dalle Regioni Piemonte e Molise, le relative questioni risultano all'evidenza inammissibili, stante l'assoluta carenza di interesse delle ricorrenti ad impugnare una norma non applicabile nei loro confronti.

Per contro, si è già visto che la violazione dell'art. 77 Cost. è stata prospettata soltanto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e che la relativa questione deve essere dichiarata inammissibile in quanto non menzionata nella delibera della Giunta regionale. Residuano, pertanto, avverso il comma 20-*bis*, le sole questioni promosse dalla Regione autonoma Sardegna in riferimento ai parametri statutari.

Nondimeno, l'illegittimità costituzionale dei commi da 14 a 20 dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011 non può che comportare, in via consequenziale, l'illegittimità anche del comma 20-*bis*, che pone un obbligo di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni speciali a norme incompatibili con la Costituzione.

In definitiva, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, dell'art. 23, comma 20-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

[*omissis*],

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012;

3) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 20-*bis*, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 214 del 2011;

4) [*omissis*];

5) [*omissis*];

6) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

* * *

Sentenza n. 154/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Zanon)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – Nel merito, va scrutinata per prima la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 7-*ter*, del d.l. n. 248 del 2007, come convertito, posta in relazione al parametro di cui all'art. 77, secondo comma, Cost.

Infatti, la censura riferita all'asserita violazione dell'art. 77 Cost. presenta pregiudizialità logico-giuridica, giacché investe lo stesso corretto esercizio della funzione normativa primaria. Quindi, la sua eventuale fondatezza eliderebbe in radice il contenuto precettivo della norma in esame, determinando l'assorbimento delle questioni sollevate in riferimento ad altri parametri costituzionali (sentenze n. 162 e n. 80 del 2012, n. 93 del 2011 e n. 293 del 2010).

5.1. – La questione è fondata.

5.2. – È subito da rilevare che la disposizione censurata non faceva parte del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, ma è stata inserita nel corpo dell'atto normativo d'urgenza per effetto di un emendamento approvato in sede di conversione.

Il decreto-legge nel quale è stata immessa la norma in esame è denominato «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria». Il suo preambolo fa riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative, al fine di consentire una più concreta e puntuale attuazione dei

correlati adempimenti, di conseguire una maggiore funzionalità delle pubbliche amministrazioni, nonché di prevedere interventi di riassetto di disposizioni di carattere finanziario».

Il d.l. n. 248 del 2007 è, pertanto, un provvedimento “milleproroghe”. Rispetto a tal genere di atti normativi d’urgenza, la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 22 del 2012) ha rilevato trattarsi di decreti che, sebbene possano attenersi ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, «devono obbedire alla *ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale».

5.3. – Considerando che lo scrutinio di costituzionalità cade su una disposizione aggiunta in sede di conversione, è da valutare l’omogeneità dei contenuti recati dalla norma censurata, rispetto a quelli del testo originario del decreto-legge, come sinteticamente descritti.

L’art. 26, comma 7-ter, nell’ambito di un articolo complessivamente rubricato «Disposizioni urgenti in materia di agricoltura», fornisce, come si è visto, l’interpretazione autentica dell’art. 145, comma 96, della legge n. 388 del 2000, e stabilisce che gli atti di natura catastale ivi indicati possono essere redatti e sottoscritti anche dagli agrotecnici.

Da tale punto di vista, la norma censurata appare mossa (come in questa sede non si contesta da alcuno) dall’unico obbiettivo di superare un contrasto giurisprudenziale insorto sull’individuazione dei soggetti abilitati a redigere e sottoscrivere determinati atti catastali. Sicché, in relazione alle caratteristiche originarie del decreto-legge di riferimento, risulta palese che la disposizione censurata non proroga alcun termine previsto da precedenti disposizioni legislative, né dispone interventi di riassetto di norme di carattere finanziario. Essa non presenta nemmeno alcun apprezzabile nesso con il conseguimento di una maggiore funzionalità delle pubbliche amministrazioni, mostrandosi piuttosto nelle vesti di un non secondario intervento normativo, volto a intervenire, sciogliendo dubbi, sulle attribuzioni di una determinata categoria professionale.

Stante la contiguità temporale dell’emendamento con il contrasto giurisprudenziale descritto, il suo superamento con la norma interpretativa censurata costituisce, del resto, l’unica contingenza ipoteticamente caratterizzata da urgenza: ma anche tale labilissimo legame con la *ratio* e la finalità proprie del d.l. n. 248 del 2007 non resiste al semplice rilievo per cui un conto è la proroga urgente di termini, ben altro è la decisione circa l’ampiezza delle competenze di una categoria professionale. Del resto, l’opportunità di interpretare autenticamente una norma – pur se in conseguenza di un contrasto interpretativo emerso poco tempo prima dell’introduzione della norma interpretativa – potrebbe essere soddisfatta o con il normale esercizio del potere di iniziativa legislativa di cui all’art. 71 Cost., oppure con un distinto decreto-legge, se, a giudizio del Governo, la risoluzione del contrasto giurisprudenziale presenti autonomi

profili di necessità e di urgenza. Invece, l'inserimento, in sede di conversione, come avviene nel caso di specie, di una norma interpretativa del tutto estranea rispetto alla *ratio* e alla finalità unitaria di un decreto-legge "milleproroghe", determina la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei (sentenza n. 22 del 2012).

In definitiva, si versa in un caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 251 del 2014 e n. 32 del 2014, n. 22 del 2012; ordinanza n. 34 del 2013).

5.4. – La rilevata eterogeneità dell'emendamento aggiunto in sede di conversione, rispetto a *ratio* e finalità del d.l. n. 248 del 2007, non potrebbe essere superata nemmeno facendo ricorso ad una sorta di omogeneità "transitiva" o "sopravvenuta", secondo le argomentazioni sostenute dal Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati.

Sostiene la parte che la legge di conversione ha aggiunto un'ulteriore modifica, della cui omogeneità con l'originaria e complessiva *ratio* del decreto-legge non sarebbe dato dubitare, contenendo essa una proroga di termini: si tratta dell'art. 26-*bis*, recante «Proroghe in materia di presentazione degli atti di aggiornamento catastale». Tale disposizione persegue lo scopo di agevolare, appunto tramite lo spostamento di alcuni termini, l'applicazione di disposizioni di legge già in vigore (art. 2, commi 36 e 38, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, recante «Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286), proprio in tema di aggiornamento di dati catastali. Assume, dunque, la difesa del Collegio degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati che, proprio in virtù della presenza dell'emendamento di cui all'appena ricordato art. 26-*bis*, la norma censurata acquisterebbe una sorta di omogeneità "sopravvenuta" o "transitiva", proprio perché omogenea, per materia (catastale), alla disposizione pure aggiunta in sede di conversione, della cui coerenza con il decreto-legge "milleproroghe" n. 248 del 2007 non potrebbe dubitarsi, contenendo essa una proroga di termini.

In sostanza, la norma censurata, pur disomogenea rispetto alla complessiva *ratio* dell'originario decreto-legge (rinvenibile in un intervento regolatore di natura temporale, tramite la proroga di termini), sarebbe omogenea (ma per la comune materia catastale trattata) rispetto ad altra norma, contenente in effetti una proroga di termini e, perciò, legittimamente introdotta in sede di conversione.

Sostiene, inoltre, la parte che una tale omogeneità "transitiva" sarebbe già stata riconosciuta dalla stessa giurisprudenza di questa Corte, e richiama in proposito la sentenza n. 335 del 2010 (rectius: n. 355 del 2010).

L'argomento è privo di pregio.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, ogni disposizione introdotta in

sede di conversione deve essere collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso, mentre il riconoscimento indiscriminato di un'omogeneità "transitiva", del tipo di quella appena descritta, consentirebbe facili aggiramenti al principio enunciato. Del resto, il richiamo ad una sentenza di questa Corte che tale omogeneità "transitiva" avrebbe già riconosciuto è palesemente erroneo: in quel caso (sentenza n. 355 del 2010), la disposizione aggiunta in sede di conversione oggetto di censura (giudicata peraltro infondata, proprio in riferimento all'art. 77 Cost.) era stata reputata di per sé omogenea rispetto all'originario contenuto del decreto-legge (punto n. 8 del «Considerato in diritto» della sentenza citata), e, nella motivazione, il rinvio ad altre norme aggiunte in sede di conversione era stato operato solo per sottolineare come anche queste ultime mirassero alla medesima finalità già perseguita dalla norma censurata (e già considerata non dissonante rispetto all'originaria *ratio* complessiva del decreto-legge). Anche la sentenza richiamata conferma, quindi, l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei ad oggetto e finalità del testo originario, che costituisce l'unico termine di paragone.

5.5. – In definitiva, non sono soltanto elementari regole di buona tecnica normativa ad esigere che la legge di conversione rechi un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, anche se, proprio sotto questo profilo, è particolarmente inopportuno, nel caso di specie, l'inserimento, in un decreto-legge "milleproroghe", di regole in materia di attribuzioni di una categoria professionale.

Deve, piuttosto, ribadirsi che l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Tale violazione, per queste ultime norme, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012).

L'innesto, nell'iter di conversione, dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, considerando, tuttavia, che la legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, alla

ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso (sentenza n. 32 del 2014).

D'altra parte, il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere emendativo parlamentare. E, anche sotto questo profilo, gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007).

Per tutte le ragioni illustrate, va dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 26, comma 7-ter, del d.l. n. 248 del 2007, come convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 31 del 2008.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 7-ter, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2015.

* * *

Sentenza n. 94/2016 (Pres. Grossi; Red. Cartabia)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito la questione è fondata.

4.1. – La Corte costituzionale, con la sentenza n. 32 del 2014, ha già dichiarato l'illegittimità di altre disposizioni introdotte in sede di conversione del d.l. n. 272 del 2005, per eterogeneità delle medesime rispetto al contenuto, alla finalità e alla *ratio* complessiva dell'originario decreto-legge.

Segnatamente, la citata pronuncia, che costituisce un precedente specifico in materia, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005: il primo (art. 4-bis) – modificando l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 – ha previsto una medesima cornice edittale per le violazioni concernenti tutte le sostanze stupefacenti, unificando il trattamento sanzionatorio che, in precedenza, era differenziato a seconda che i reati avessero per oggetto le sostanze stupefacenti o psicotrope incluse nelle tabelle II e IV

(cosiddette “droghe leggere”) ovvero quelle incluse nelle tabelle I e III (cosiddette “droghe pesanti”); il secondo (art. 4-*vicies ter*) ha parallelamente modificato il precedente sistema tabellare stabilito dagli artt. 13 e 14 dello stesso d.P.R. n. 309 del 1990, includendo nella nuova tabella I gli stupefacenti che prima erano distinti in differenti gruppi.

4.2. – Le considerazioni sviluppate con la citata sentenza n. 32 del 2014 – che hanno indotto questa Corte a censurare la disomogeneità delle disposizioni aggiunte dagli artt. 4-*bis* e 4-*vicies ter* rispetto all’originario decreto-legge – valgono anche per la disposizione oggi censurata di cui all’art. 4-*quater*.

Infatti, le norme originarie – contenute in un provvedimento significativamente titolato all’inizio «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell’Amministrazione dell’interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi» – riguardano l’assunzione di personale della Polizia di Stato (art. 1), misure per assicurare la funzionalità all’Amministrazione civile dell’interno (art. 2), finanziamenti per le Olimpiadi invernali (art. 3), il recupero dei tossicodipendenti detenuti (art. 4) e il diritto di voto degli italiani residenti all’estero (art. 5).

Anche nel presente giudizio, come in quello definito con la sentenza n. 32 del 2014, l’unica previsione alla quale, in ipotesi, potrebbe ricollegarsi la disposizione impugnata introdotta dalla legge di conversione, è l’art. 4, la cui connotazione finalistica era ed è quella di impedire l’interruzione del programma di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi.

Nei confronti di questi ultimi era, infatti, intervenuta la allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), cosiddetta “legge ex Cirielli”, che, con il suo art. 8, aveva aggiunto l’art. 94-*bis* al d.P.R. n. 309 del 1990, riducendo da quattro a tre anni la pena massima che, per i recidivi, consentiva l’affidamento in prova per l’attuazione di un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza; inoltre, l’art. 9 della medesima legge aveva aggiunto la lettera c) al comma 9 dell’art. 656 del codice di procedura penale, escludendo la sospensione della esecuzione della pena per i recidivi, anche se tossicodipendenti inseriti in un programma terapeutico di recupero.

Il Governo, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire l’efficacia dei citati programmi di recupero anche in caso di recidiva, aveva abrogato, con l’art. 4 del d.l. n. 272 del 2005, il predetto art. 94-*bis* e aveva modificato l’art. 656, comma 9, lettera c), cod. proc. pen., ripristinando la sospensione dell’esecuzione della pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto, alle condizioni precedentemente previste.

L’art. 4 dell’originario testo del decreto-legge contiene, pertanto, norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è

quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza.

4.3. – Diversamente, la disposizione di cui all'art. 4-*quater*, oggetto del presente giudizio e introdotta dalla legge di conversione, prevede anche norme a carattere sostanziale, del tutto svincolate da finalità di recupero del tossicodipendente, ma piuttosto orientate a finalità di prevenzione di pericoli per la sicurezza pubblica.

Pur contenute in un'unica disposizione, le norme di nuova introduzione hanno una portata sistematica e coinvolgono istituti di estrema delicatezza, quali sono quelli delle misure di prevenzione atipiche e delle reazioni sanzionatorie alla loro violazione.

L'esame del contenuto della disposizione impugnata denota, pertanto, la palese estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite, in modo da evidenziare, sotto questo profilo, una violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto del necessario requisito dell'omogeneità, in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge e quelle introdotte, con emendamento, in fase di conversione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, che introduce l'art. 75-*bis* del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2016.

* * *

Sentenza n. 247/2019 (Pres. Lattanzi; Red. Modugno)*Considerato in diritto**[omissis]*

5.2. – Nel merito, la questione è fondata.

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha in più occasioni avuto modo di ribadire che «l’inserimento di norme eterogenee rispetto all’oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. Tale violazione, per queste ultime norme, non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce dall’uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012).

La legge di conversione è fonte funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge ed è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. Essa non può quindi aprirsi a qualsiasi contenuto, come del resto prescrive, in particolare, l’art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati. A pena di essere utilizzate per scopi estranei a quelli che giustificano l’atto con forza di legge, le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal decreto-legge, ovvero, in caso di provvedimenti governativi a contenuto plurimo, «alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso» (sentenza n. 32 del 2014).

D’altra parte, «il carattere peculiare della legge di conversione comporta anche che il Governo – stabilendo il contenuto del decreto-legge – sia nelle condizioni di circoscrivere, sia pur indirettamente, i confini del potere di emendamento parlamentare. E, anche sotto questo profilo, gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all’art. 77 Cost. (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007)» (sentenza n. 154 del 2015).

È vero – e va ancora ribadito – che «[l]a legge di conversione [...] rappresenta una legge “funzionalizzata e specializzata” che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico» (sentenza n. 32 del 2014).

Tuttavia questa Corte ha anche precisato che la violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le

disposizioni aggiunte siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), per cui «Solo la palese “estraneità delle norme impugnate rispetto all’oggetto e alle finalità del decreto-legge” (sentenza n. 22 del 2012) o la “evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell’originario decreto-legge” (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (sentenza n. 181 del 2019, nonché, da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 226 del 2019).

5.3. – Ebbene, alla stregua dei richiamati principi, appare nella specie evidente che tra le norme che hanno formato oggetto del decreto-legge n. 119 del 2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita ad opera della legge di conversione, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro, né sul versante dell’oggetto della disciplina o della *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza, né sotto l’aspetto dello sviluppo logico o di integrazione, ovvero di coordinamento rispetto alle materie “occupate” dall’atto di decretazione.

L’originario decreto, infatti, enunciava i presupposti della straordinaria necessità e urgenza come raccordati a «misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili». Il provvedimento, in particolare, era strutturato in due titoli: il primo, recante «Disposizioni in materia fiscale», ed il secondo, «Disposizioni finanziarie urgenti». Il primo titolo era a sua volta suddiviso in tre capi: il primo recante «Disposizioni in materia di pacificazione fiscale», composto da nove articoli; il capo II recante «Disposizioni in materia di semplificazione fiscale e di innovazione del processo tributario», composto di sette articoli; il capo III recante «Altre disposizioni fiscali», composto da quattro articoli. Il Titolo II era composto da sette articoli.

Come posto in evidenza dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, l’originario decreto-legge (composto, come si è detto, da 27 articoli) è passato, a seguito dell’esame del Senato, a 64 articoli complessivi. Il Comitato ha sottolineato, al riguardo, che il provvedimento appare riconducibile, sulla base del preambolo, a due distinte finalità: da un lato, quella di introdurre nuovi meccanismi di carattere fiscale; dall’altro lato, quella di effettuare rifinanziamenti di significativi stanziamenti di bilancio (quali le risorse destinate al contratto di programma con le società RFI-Spa, art. 21; quelle per il fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, art. 22; quelle per l’autotrasporto, art. 23; quelle per le missioni internazionali, art. 24; a queste finalità – ha ancora osservato il Comitato – se ne aggiunge una terza, per quanto non riportata nel preambolo, vale a dire quella di intervenire in materia di integrazione salariale straordinaria, art. 25. «Andrebbe approfondita – rileva il documento – la riconducibilità a tale perimetro» di varie norme introdotte in sede di conversione, fra le quali si cita espressamente proprio l’art. «25-septies (piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario)», che costituisce oggetto dei ricorsi.

Va infine sottolineato che il Comitato conclusivamente «raccomanda altresì quanto segue: abbia cura il Legislatore di volersi attenere alle indicazioni di cui alle sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014 in materia di decretazione d'urgenza, evitando “la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei”».

Pertanto, esclusa qualsiasi pertinenza delle disposizioni di carattere fiscale contenute nel titolo I del decreto rispetto al tema dei commissari per il ripianamento delle spese sanitarie regionali, non può non sottolinearsi come del tutto eccentrico rispetto a quel tema si presenti anche l'oggetto (e la *ratio*) delle disposizioni di carattere “finanziario”, posto che gli articoli del decreto “incassellati” nel titolo II sono dedicati, come si è visto, al finanziamento di specifiche attività o fondi tutti eterogenei gli uni rispetto agli altri.

D'altra parte, a segnalare la eccentricità della norma censurata rispetto alla materia del decreto sta – come correttamente puntualizza la Regione ricorrente – il rilievo che, in sede di conversione del decreto stesso, il legislatore abbia avvertito l'esigenza di modificare, in parte qua, proprio la rubrica del titolo II, introducendo le parole «e disposizioni in materia sanitaria», a testimonianza della estraneità della norma rispetto al contenuto del provvedimento convertito.

A tale riguardo, l'Avvocatura generale dello Stato osserva, da un lato, che la disposizione oggetto dei ricorsi è intervenuta su norme contenute in due leggi finanziarie, e dunque rientrerebbe nella “materia finanziaria” che costituisce in parte oggetto dell'originario decreto. Dall'altro lato, la difesa dello Stato rileva che la disciplina dei piani di rientro afferisce pacificamente alla materia della finanza pubblica e, in particolare, alle politiche di bilancio, dal momento che l'andamento economico della sanità regionale costituisce una componente essenziale del quadro macroeconomico nazionale, specie con riferimento proprio al caso dei commissariamenti, che presuppongono uno squilibrio di gravità tale da imporre interventi immediati sul piano del contenimento della spesa pubblica, a salvaguardia della unità economica nazionale e dei livelli essenziali di prestazioni in tema di salute.

A fronte di tali rilievi deve però rilevarsi che il concetto di “materia finanziaria” si riempie dei contenuti definitivi più vari, in ragione degli oggetti specifici cui essa risulta in concreto riferita; mentre, non è certo la *sedes* in cui la norma risulti inserita (legge finanziaria) quella dalla quale cogliere quei tratti di univocità di *ratio* che la difesa della resistente pretenderebbe desumere.

È proprio perché la “materia finanziaria” risulta concettualmente “anodina” – dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura “finanziaria” – che il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché – ove così non fosse – le possibilità di “innesto” in sede di conversione dei decreti-legge di norme “intruse” rispetto al contenuto

ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privata di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale.

La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 77 Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25-*septies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2019.

* * *

Sentenza n. 245/2022 (Pres. Sciarra; Red. Antonini)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, poiché l'art. 77, secondo comma, Cost. stabilisce un nesso di interrelazione funzionale tra il decreto-legge, che è adottato dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza, e la legge di conversione, che è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario (sentenza n. 22 del 2012).

Poiché la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata» o «a competenza tipica» (*ex plurimis*, sentenza n. 32 del 2014), il decreto-legge è quindi a emendabilità limitata, essendone consentita la modifica, in sede di conversione, soltanto attraverso disposizioni che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico (*ex plurimis*, sentenza n. 8 del 2022), a quelle in esso originariamente contemplate.

La legge di conversione, in altre parole, non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, «essenzialmente per evitare che il relativo iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sentenza n. 226 del 2019).

2.1. – Tale conclusione è stata confermata anche in riferimento a provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto plurimo, precisandosi che ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata a

uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante (*ex plurimis*, sentenza n. 32 del 2014).

2.2. – La giurisprudenza di questa Corte ha altresì precisato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si verifica solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), rimarcando che solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015), possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenze n. 247 e n. 226 del 2019).

2.3. – Nei termini appena ricordati questa Corte, a partire dalla sentenza n. 22 del 2012 – che ha riguardato norme contigue a quelle qui censurate –, ha quindi affermato il divieto, in sede di conversione, di alterare «l'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario» e ha precisato che «resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 Cost.» (sentenza n. 32 del 2014).

L'esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost. – che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione – si pone, del resto, in tendenziale coerenza, ma per diversi profili, con la giurisprudenza di questa Corte sull'uso improprio e strumentale del decreto-legge, già indirizzata a evitare deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e in fondo dalla stessa centralità, in questo riconosciuta, alla legge ordinaria (*ex plurimis*, sentenze n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995, nonché sentenze n. 8 del 2022 e n. 128 del 2008).

3. – Da quanto detto deriva che questa Corte è chiamata a verificare se il contenuto delle disposizioni censurate, introdotte in fase di conversione, sia o meno funzionalmente correlato al d.l. n. 225 del 2010.

3.1. – A tal fine va osservato che quest'ultimo, nel suo testo originario, si componeva di quattro articoli: l'art. 1, relativo alle «Proroghe non onerose di termini in scadenza», l'art. 2, relativo alle «Proroghe onerose di termini», l'art. 3, relativo alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dal predetto art. 2, e l'art. 4, relativo all'entrata in vigore.

Si trattava, in sostanza, di un cosiddetto “decreto-milleproroghe”, ovvero di una tipologia di decreto-legge connotato dalla «*ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni

esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale» (sentenza n. 22 del 2012).

In tale provvedimento le norme censurate sono state inserite per il tramite del comma 2-*quater*, aggiunto, in sede di conversione, all'art. 2 del d.l. n. 225 del 2010. Si è così introdotto il comma 5-*quinquies*, che include i periodi secondo e terzo oggetto delle odierne censure e si colloca a monte di altre disposizioni inserite anch'esse per regolamentare "a regime" diversi aspetti della disciplina relativa al servizio della protezione civile.

Tale comma 2-*quater* è stato inizialmente previsto nell'emendamento, presentato nella seduta di giovedì 27 gennaio 2011 delle Commissioni 1^a e 5^a riunite del Senato della Repubblica (A.S. n. 2518 – XVI Legislatura), ed è poi confluito, nella versione definitiva, nel maxiemendamento 1.900 presentato dal Governo il giorno seguente, sul quale lo stesso Governo ha posto la questione di fiducia nella seduta del Senato di martedì 15 febbraio 2011.

3.2. – Da questo punto di vista, la genesi delle norme censurate si presenta del tutto analoga a quella delle disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 23, 77, secondo comma, 119, primo, quarto e quinto comma, e 123 Cost., con la sentenza n. 22 del 2012.

La comunanza attiene anche ai contenuti, dal momento che le norme oggetto dell'odierna censura sono andate a modificare, come quelle considerate nella sentenza n. 22 del 2012, l'art. 5 della legge n. 225 del 1992 con riferimento ai meccanismi ordinari di finanziamento del Servizio nazionale della protezione civile.

3.3. – Tali elementi di comunanza, invero, non varrebbero a far ritenere, di per sé, che le conclusioni allora raggiunte nel citato precedente possano «meccanicamente» – come osserva l'Avvocatura generale dello Stato – essere trasposte alle norme ora censurate.

Secondo la difesa statale queste, avendo «chiaramente natura tributaria», potrebbero trovare un punto di correlazione con l'originario contenuto del decreto a motivo del riferimento alla materia tributaria enunciato, in aggiunta al riferimento alla proroga dei termini, nell'epigrafe e nel preambolo del d.l. n. 225 del 2010.

L'epigrafe, infatti, reca «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie» e il preambolo fa riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

Le norme censurate, quindi, proprio in forza del loro carattere tributario – ad avviso dell'interveniente – risulterebbero coerenti con la finalità e con la *ratio* complessiva del decreto-legge in quanto, in sede di conversione, sarebbero state inserite al fine di provvedere, «anche in via integrativa, alla immediata copertura di oneri conseguenti all'applicazione delle misure urgenti varate».

3.4. – Tuttavia, l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato non può essere condiviso.

In realtà, le norme censurate, nel più ampio contesto in cui sono inserite, stabiliscono che, qualora per il finanziamento delle spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza per eventi calamitosi non sia sufficiente il ricorso al fondo nazionale della protezione civile e si renda necessario l'utilizzo del fondo di riserva per spese impreviste, quest'ultimo deve essere immediatamente reintegrato per la parte corrispondente all'utilizzo mediante l'incremento dell'accisa sui carburanti deliberato dall'Agenzia delle dogane.

Si tratta, nell'insieme, di un meccanismo di carattere ordinamentale che attiene all'operatività, a regime, del servizio della protezione civile, cioè a un oggetto nemmeno latamente considerato, *ab origine*, dal decreto-legge essenzialmente relativo alla proroga di termini, come dimostrato dalle rubriche dei singoli articoli che lo componevano. Le coperture necessarie per gli oneri derivanti dagli interventi in essi originariamente contemplati erano, inoltre, già tutte specificamente previste nell'art. 3 del decreto-legge (senza quindi necessità delle coperture «anche in via integrativa» sostenute dalla difesa erariale).

Né il punto di correlazione può essere ricavato agganciando il generico riferimento alla «materia tributaria» contenuto nell'epigrafe e nel preambolo del decreto-legge al profilo fiscale della disciplina introdotta, in quanto questo è meramente e strettamente ancillare alla disciplina sostanziale cui si riferisce, del tutto estranea, come si è detto, al contenuto e alle finalità del decreto-legge originario.

A ragionare altrimenti, si giungerebbe, infatti, al paradosso che la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo potrebbe, proprio in un ambito anche storicamente caratterizzato dal rilievo dei parlamenti (evocato dal principio “no taxation without representation”), diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione; ciò a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare, così prefigurando un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche mediante il ricorso al *maxiemendamento* e alla questione di fiducia.

3.5. – Del resto, la giurisprudenza di questa Corte ha già precisato, più in generale, che la “materia finanziaria” risulta concettualmente “anodina” «— dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura “finanziaria” —», per cui «il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché — ove così non fosse — le possibilità di “innesto” in sede di conversione dei decreti-legge di norme “intruse” rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privat[e] di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale» (sentenza n. 247 del 2019).

Peraltro, in ogni caso in cui discipline anche tributarie, estranee alla *ratio* unitaria del decreto-legge, «presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati» (sentenza n. 22 del 2012).

3.6. – Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 10 del 2011, nella parte in cui introduce i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2022.

* * *

Sentenza n. 113/2023 (Pres. Sciarra, Red. Petitti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – La questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la legge di conversione rappresenta un atto normativo a competenza funzionalizzata e specializzata, perché rivolto unicamente a stabilizzare gli effetti del decreto-legge, con la conseguenza che esso è limitatamente emendabile, potendosi aprire solo a «disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico» (sentenza n. 6 del 2023 e, analogamente, sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019).

L'omogeneità costituisce un requisito del decreto-legge sin dalla sua origine, dato che l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto «spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed “i provvedimenti provvisori con forza

di legge”», di cui alla norma costituzionale citata (sentenze n. 149 del 2020 e n. 22 del 2012).

D'altra parte, l'urgenza e la necessità possono contrassegnare anche una pluralità di norme accomunate dall'intento di «fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse» (sentenze n. 213 del 2021, n. 137 del 2018, n. 170 del 2017 e n. 32 del 2014), purché, tuttavia, tali norme siano rivolte ad approntare rimedi urgenti per le situazioni straordinarie venutesi a creare.

Per i decreti-legge a contenuto *ab origine* plurimo ed eterogeneo, quindi, «occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira» (sentenza n. 30 del 2021, e, analogamente, sentenze n. 8 del 2022, n. 213 del 2021 e n. 170 del 2017). Ciò vale, in particolare, per le disposizioni introdotte nel corpo del decreto-legge in sede di conversione, le quali devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal medesimo decreto, così da consentire una verifica sulla continuità delle rispettive *rationes* ispiratrici. Per i provvedimenti governativi a contenuto *ab origine* plurimo, pertanto, la continuità tra legge di conversione e decreto-legge non può che essere misurata muovendo dalla verifica della coerenza tra le disposizioni inserite in sede di conversione e quelle originariamente adottate in via di straordinaria necessità e urgenza (da ultimo, sentenza n. 6 del 2023), avendo riguardo al collegamento con «uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante» (sentenza n. 245 del 2022).

Tale continuità viene meno quando le disposizioni aggiunte siano totalmente estranee o addirittura “intruse” rispetto a quei contenuti e a quegli obiettivi, giacché «[s]olo la palese “estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge” (sentenza n. 22 del 2012) o la “evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge” (sentenza n. 154 del 2015) possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (sentenza n. 181 del 2019, nonché, nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 226 del 2019).

4.1. – Il d.l. n. 113 del 2018 è intitolato «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata»; esso constava, al momento della sua entrata in vigore, di quaranta articoli. Per effetto degli emendamenti approvati in sede di conversione, il suo contenuto si estende in settantaquattro articoli.

Le finalità originariamente perseguite non consentono di ravvisare un'unica *ratio* a fondamento delle misure nello stesso contenute, essendo esse riconducibili – secondo quanto emerge *per tabulas* dal preambolo del decreto – ad ambiti materiali diversificati, quali il rilascio di «speciali permessi di soggiorno

temporanei», la revisione della disciplina della protezione internazionale, il rafforzamento dei «dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica» e, infine, il miglioramento dell'efficienza e della funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Il provvedimento deve quindi ritenersi ispirato al perseguimento di una duplice finalità: da un lato, quella di intervenire sulla disciplina della protezione internazionale e, dall'altro lato, quella di rafforzare i dispositivi di sicurezza pubblica, con particolare riguardo alla criminalità di matrice terroristica e mafiosa.

Come anticipato, l'art. 29-*bis* è inserito nel Titolo II, Capo II, rubricato «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa». Tale collocazione risulta funzionalmente collegata all'obiettivo perseguito dal Governo, e ricavabile dal preambolo del decreto-legge, consistente nell'adozione di misure «per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso, al miglioramento del circuito informativo tra le Forze di polizia e l'Autorità giudiziaria e alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli enti locali, nonché mirate ad assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno».

Tale obiettivo, stando alla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, si traduceva originariamente in una serie di «interventi nell'ambito della prevenzione di reati connotati da profili di rilevante allarme sociale»; un'esigenza, quest'ultima, riferita dalla medesima relazione «alla estensione dei controlli attraverso dispositivi elettronici per particolari fattispecie di reato (maltrattamenti e stalking), alle prescrizioni in materia di contratti di noleggio per la prevenzione di atti di terrorismo, alla estensione dell'ambito di applicazione del cosiddetto DASPO urbano, nonché per quello relativo alle manifestazioni sportive, per coloro che siano indiziati per reati di terrorismo» (A.S. n. 840, comunicato alla Presidenza del Senato il 4 ottobre 2018).

4.2. – Tenuto conto dell'impossibilità di individuare una sola *ratio* nel testo originario del d.l. n. 113 del 2018 e, di conseguenza, della necessità di riferire l'omogeneità delle disposizioni censurate agli ambiti e alle finalità delle altre previsioni contenute nel capo e nel titolo in cui esse sono state inserite, si deve rilevare come esse si mostrino del tutto estranee all'impianto del decreto originario.

Il divieto di circolazione con veicoli immatricolati all'estero stabilito dalle disposizioni censurate, per il fatto di gravare su chi risulti residente da più di sessanta giorni in Italia, mostra di voler incidere sulla condotta potenzialmente elusiva dei conducenti di veicoli che, pur trovandosi non occasionalmente in Italia, intendono sottrarsi agli adempimenti imposti a chi, stabilmente residente, abbia immatricolato il proprio veicolo in Italia.

Avendo ricondotto il divieto di circolazione al requisito della residenza, di

per sé non indicativo di alcuna connessione con finalità di sicurezza pubblica, le disposizioni censurate si rivelano quindi effettivamente indirizzate a contrastare la prassi della cosiddetta esterovestizione dei veicoli, consistente, come detto, nella sottrazione agli adempimenti di natura fiscale, tributaria e amministrativa gravanti sui proprietari di veicoli al fine di ottenere vantaggi indebiti quali l'evasione di tributi e pedaggi, la non assoggettabilità a sanzioni e la fruizione di premi assicurativi più vantaggiosi.

Che sia questa, e non altra, la *ratio* della previsione censurata si desume anche dal regime contenuto nel richiamato art. 93, comma 1-ter, cod. strada, che subordina la liceità della circolazione di veicoli con targa estera, per i residenti da più di sessanta giorni in Italia, all'esibizione di documenti attestanti la sussistenza di un contratto di leasing, locazione o comodato con una società situata in altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo. Si tratta, come è evidente, di requisiti e condizioni che rinvergono la loro unica ragione giustificativa in finalità che nulla hanno a che fare con la sicurezza pubblica e, tanto meno, con la repressione della criminalità, e di quella mafiosa in particolare, rivelandosi funzionali unicamente ad attestare la veridicità dell'intestazione del veicolo a soggetti aventi sede al di fuori dei confini nazionali, così da evitare il conseguimento degli indebiti vantaggi che si ottengono ricorrendo alla prassi di intestazioni di natura fittizia.

4.2.1. – Né appare sufficiente evocare, come fa l'Avvocatura generale, la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui la circolazione stradale rientra nella materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato «ordine pubblico e sicurezza» (sentenza n. 428 del 2004), per concludere che qualsiasi intervento legislativo diretto a regolare istituti in qualche modo connessi alla circolazione stradale ben potrebbe trovare collocazione in un decreto-legge che persegua finalità quali quelle prima descritte, proprie del d.l. n. 113 del 2018.

La stessa difesa statale, allorquando prova ad individuare la finalità di sicurezza pubblica cui sarebbero preordinate le disposizioni introdotte nell'art. 93 cod. strada dal l'art. 29-bis del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, sostiene che esse avrebbero il fine di «impedire che, mediante l'utilizzo nel territorio nazionale di veicoli immatricolati all'estero, soggetti residenti in Italia o che lavorano nel nostro Paese, possano commettere illeciti o comunque di evitare che l'identificazione degli effettivi conducenti di tali veicoli venga resa particolarmente difficoltosa per le Forze di polizia deputate al controllo».

In realtà, il divieto posto dalle disposizioni censurate non mostra di avere, di per sé, alcuna diretta incidenza né sulla prevenzione di illeciti, né sulla identificazione di chi è alla guida di un veicolo, potendo rilevare, ai sensi dell'art. 196 cod. strada, solo ai fini della identificazione del soggetto solidalmente responsabile con il conducente, senza, quindi, che ciò attenga alle predicate esigenze di tutela della sicurezza pubblica. Del resto, la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, nella richiamata sentenza GN e WX contro Prefettura di Massa Carrara, sia pur nell'ambito dello scrutinio ad essa devo-

luto, ha chiarito – in replica all’argomento addotto dal Governo italiano – che il divieto di circolazione con targhe estere previsto dalle disposizioni censurate non rivela alcuna chiara incidenza sull’efficacia dei controlli stradali (paragrafo 37).

Peraltro, a riprova dell’estraneità anche di questa finalità tra quelle effettivamente perseguite dalle disposizioni censurate, è appena il caso di notare che, con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 37 (Attuazione della direttiva 2011/82/UE intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale), è stato disciplinato «lo scambio, tra l’Italia e gli altri Stati membri dell’Unione europea, delle informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale e l’applicazione di sanzioni qualora tali infrazioni siano commesse con un veicolo immatricolato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata commessa l’infrazione» (art. 1).

Alla luce della palese estraneità delle disposizioni censurate agli ambiti e alle finalità del d.l. n. 113 del 2018, si deve ritenere che le prime presentino il carattere di norme “intruse”, con riguardo tanto all’oggetto della disciplina, quanto alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza, quanto, infine, all’esigenza di «coordinamento rispetto alle materie “occupate” dall’atto di decretazione» (sentenza n. 247 del 2019).

5. – Deve, pertanto, essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 93, commi 1-*bis* e 7-*bis*, cod. strada, introdotti dall’art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito.

In considerazione della riscontrata violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost. e della stretta connessione tra le disposizioni oggetto di censura nel presente giudizio e le altre inserite nell’art. 93 cod. strada dal medesimo art. 29-*bis*, deve essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l’illegittimità costituzionale dei commi 1-*ter*, 1-*quater* e 7-*ter* dell’art. 93 cod. strada.

La caducazione del complesso delle previsioni aggiunte nel corpo del medesimo art. 93 è idonea, inoltre, a rendere non operative, per il periodo della loro vigenza, le modifiche apportate dall’art. 29-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, agli artt. 132, commi 1, periodo finale, e 5, e 196, comma 1, cod. strada, nonché la previsione introdotta dal d.l. n. 76 del 2020, come convertito, nell’art. 93, comma 1-*quinquies*, cod. strada. Disposizioni, queste ultime, la cui efficacia presuppone la vigenza del divieto e delle relative sanzioni contenuti nelle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dei commi 1-*bis* e 7-*bis* dell’art. 93 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada),

introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dei commi 1-*ter*, 1-*quater* e 7-*ter* dell'art. 93 cod. strada, introdotti dall'art. 29-*bis*, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 2), del d.l. n. 113 del 2018, come convertito.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2023.

* * *

Sentenza n. 215/2023 (Pres. Barbera; Red. D'Alberti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5.2. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 54-*ter*, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., è fondata.

5.2.1. – Come si è accennato, a sostegno di questo motivo di illegittimità costituzionale il CGARS denuncia il difetto di omogeneità dell'art. 54-*ter*, comma 2, rispetto al contenuto e alle finalità dell'originario d.l. n. 73 del 2021, in cui tale disposizione è stata introdotta in sede di conversione in legge. La questione sollevata dal CGARS chiama, dunque, in gioco il requisito dell'omogeneità dei contenuti normativi introdotti dalla legge di conversione rispetto a quelli propri del decreto-legge.

5.2.2. – Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata», volta alla stabilizzazione del decreto-legge, con la conseguenza che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli in esso presenti, ma può solo contenere disposizioni coerenti con quelle originarie dal punto di vista materiale o finalistico (da ultimo, sentenze n. 113 e n. 6 del 2023, n. 245 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 226 del 2019), «essenzialmente per evitare che il relativo iter procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 226 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 145 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014).

Questa Corte ha infatti affermato «[l']esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost. – che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'iter, peculiare e contratto, della legge di conversione» (sentenza n. 245 del 2022; sul punto, tra le molte, sentenze n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995, nonché sentenze n. 8 del 2022 e n. 128 del 2008). Ciò si pone in armonia con l'ulteriore giurisprudenza di questa Corte sull'uso improprio e strumentale del decreto-legge, volta ad evitare deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e dalla centralità che è propria della legge ordinaria (tra le molte, sentenze n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995, nonché sentenze n. 8 del 2022 e n. 128 del 2008).

Ne consegue il divieto, in sede di conversione, di alterare «l'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario», poiché «l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*» (sentenza n. 32 del 2014).

La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge può dunque essere valutata sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico (tra le molte, sentenze n. 30 del 2021, n. 247, n. 226 e n. 181 del 2019; ordinanze n. 204 e n. 93 del 2020).

Quanto poi ai decreti-legge a contenuto plurimo, eterogeneo *ab origine*, occorre infine considerare specificamente anche il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che ispira l'intervento normativo d'urgenza (tra le molte, sentenze n. 8 del 2022, sentenze n. 30 del 2021, n. 149 del 2020, n. 115 del 2020, n. 247 del 2019, n. 244 del 2016, n. 154 del 2015 e n. 32 del 2014).

5.2.3. – Al fine di esaminare il contenuto della disposizione censurata occorre richiamare i tratti salienti del quadro normativo in cui essa si colloca.

L'art. 54-ter, comma 2, del decreto-legge n. 73 del 2021 interviene nel processo di generale riassetto avviato dall'art. 10 della legge delega n. 124 del 2015, volto alla razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale attraverso la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle CCIAA, con conseguente riduzione del loro numero entro il limite di sessanta, mediante accorpamento di due o più enti camerali.

I principi e criteri direttivi posti dall'art. 10, lettera b), della suddetta legge delega hanno ricevuto attuazione con l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 219 del 2016, che ha stabilito la nuova procedura per l'accorpamento delle circoscrizioni territoriali e la modifica delle circoscrizioni esistenti, ferma restando la necessità di conservare l'equilibrio economico finanziario per ciascuna delle CCIAA interessate.

Per quanto riguarda il sistema camerale della Regione Siciliana, cui si riferisce la disposizione censurata, i procedimenti di accorpamento erano stati

avviati ancor prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 219 del 2016 e avevano portato – su proposta degli enti camerali interessati e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni – all'istituzione della CCIAA di Catania, Ragusa e Siracusa della Sicilia orientale, in seguito denominata CCIAA del Sud Est Sicilia, con sede legale a Catania (decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 settembre 2015), e di quella di Agrigento, Caltanissetta e Trapani, con sede a Trapani (decreto del Ministro dello sviluppo economico 21 aprile 2015).

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 219 del 2016, i decreti del Ministro dello sviluppo economico 8 agosto 2017 e 16 febbraio 2018 hanno successivamente confermato le rispettive circoscrizioni territoriali di entrambi questi enti camerali della Regione Siciliana.

La disposizione censurata modifica questo assetto. Essa prevede, in via transitoria, in attesa della definitiva riorganizzazione del sistema camerale siciliano, l'istituzione, con decreto del Ministro per lo sviluppo economico, di due nuove CCIAA in sostituzione del precedente assetto, in particolare quella di Catania e quella di Ragusa, Siracusa, Caltanissetta, Agrigento e Trapani, in sostituzione del precedente assetto.

5.2.4. – Ciò posto, occorre verificare se questo contenuto della disposizione censurata, introdotta in fase di conversione, sia funzionalmente correlato all'originario d.l. n. 73 del 2021.

Si tratta di una valutazione che deve tenere conto di molteplici indicatori, individuati dalla giurisprudenza costituzionale nella coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 33 del 2019, n. 137 del 2018); nell'omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al complessivo apparato normativo del decreto-legge (sentenze n. 186 e n. 149 del 2020, n. 97 del 2019 e n. 137 del 2018); nello svolgimento dei lavori preparatori (sentenze n. 288 del 2019, n. 99 e n. 5 del 2018); nel carattere ordinamentale o di riforma della norma (sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 220 del 2013).

5.2.4.1. – A questo fine va osservato che il d.l. n. 73 del 2021, nella sua originaria formulazione, ossia prima delle modifiche introdotte dalla legge di conversione, si componeva di 78 articoli, riconducibili a molteplici ambiti tematici. Oltre che dalla struttura normativa del decreto-legge, le *rationes* giustificative dell'intervento d'urgenza sono ricavabili dal titolo dello stesso («Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali»), nonché dal suo preambolo. Quest'ultimo fa riferimento alla necessità di introdurre «misure a sostegno dei settori economici e lavorativi più direttamente interessati dalle misure restrittive [...] per la tutela della salute in connessione al perdurare dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», nonché alla «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre misure di sostegno alle imprese e all'economia, interventi a tutela del lavoro, della salute e della sicurezza, di garantire la continuità di erogazione

dei servizi da parte degli Enti territoriali e di ristorare i settori maggiormente colpiti dall'emergenza epidemiologica Covid-19».

Gli interventi previsti dal d.l. n. 73 del 2021 si articolano dunque su molteplici linee di azione, espressamente indicate nei nove Titoli di cui esso si compone, che comprendono: sostegno alle imprese, all'economia e abbattimento dei costi fissi; accesso al credito e liquidità delle imprese; tutela della salute; lavoro e politiche sociali; sostegno agli enti territoriali; politiche per i giovani, la scuola e la ricerca, oltre ad alcune misure di carattere più settoriale in materia di cultura, di agricoltura e trasporti. Il d.l. n. 73 del 2021 si qualifica quindi come un provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo, volto alla finalità unitaria di introdurre misure di sostegno economico in svariati settori produttivi, in relazione alle conseguenze dell'emergenza epidemiologica.

Tra le disposizioni inserite in sede di conversione rientra l'art. 54-ter, collocato nel Titolo quinto del d.l. n. 73 del 2021, dedicato agli «Enti territoriali». Questo Titolo, fra l'altro, contiene disposizioni in materia di trasporto pubblico locale (art. 51), misure di sostegno all'equilibrio di bilancio degli enti locali (art. 52), interventi di sostegno alle famiglie per il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze domestiche (art. 53), nonché disposizioni sulla restituzione di riserve alle Province autonome Trento e Bolzano (art. 54), sul contributo per il mancato incasso dell'imposta di soggiorno (art. 55), nonché sull'utilizzo da parte delle regioni e province di ristori già previsti da altre disposizioni (artt. 56 e 57).

Dai lavori preparatori della legge di conversione risulta che la disposizione censurata è stata introdotta nell'ambito dell'emendamento n. 11.26, approvato dalla Commissione bilancio della Camera dei deputati nella seduta del 9 luglio 2021 (AC n. 3132 – XVIII Legislatura). In questa sede, l'art. 54-ter si mostrava già nella versione definitiva, poi confluita nel testo della legge di conversione, approvato dalla Camera il 22 luglio 2021.

5.2.5. – Come si è visto, l'art. 54-ter, comma 2, stabilisce, in via transitoria, un nuovo assetto del sistema camerale siciliano. Si tratta, nell'insieme, di un intervento che attiene alla configurazione e alla concreta operatività di alcune delle CCIAA siciliane, ossia di soggetti *ab origine* non considerati, nemmeno indirettamente, dall'originario decreto-legge, come dimostrato dal preambolo, dalle rubriche e dai contenuti normativi dei singoli articoli che lo componevano. La genesi della disposizione censurata evidenzia dunque la mancanza di un collegamento con alcuno degli originari ambiti di intervento del decreto-legge originario.

L'intervento in esame non è qualificabile, come sostiene la difesa statale, in termini di misura temporanea di sostegno ai settori produttivi maggiormente colpiti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19. La disposizione censurata introduce infatti una nuova configurazione delle CCIAA siciliane, in vista della definitiva riorganizzazione del sistema camerale siciliano, da realizzare «nel rispetto degli indicatori di efficienza e di equilibrio economico nonché del

numero massimo di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219» (art. 54-ter, comma 1, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito). Essa si prefigge una finalità di carattere ordinamentale, come quella già individuata dalla legge n. 124 del 2015 e dal d.lgs. n. 219 del 2016: prescinde dunque dall'emergenza pandemica e non si pone nell'ottica di interventi temporanei di sostegno alle imprese.

D'altra parte, l'elemento di correlazione non è rinvenibile nell'esigenza di assicurare la «continuità di erogazione dei servizi da parte degli Enti territoriali», richiamata nel preambolo. La disciplina introdotta dall'art. 54-ter, comma 2, risulta infatti del tutto estranea a questa finalità, non solo perché le CCIAA non sono qualificabili come enti territoriali, ma anche perché la disposizione censurata delinea un assetto che si discosta in modo significativo dal precedente, anche sul piano procedurale, prevedendo elementi di notevole discontinuità rispetto alla precedente configurazione delle CCIAA siciliane.

L'ambito di intervento e gli obiettivi perseguiti dall'art. 54-ter, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, come convertito – il transitorio riassetto del sistema camerale siciliano – rispondono, in definitiva, a finalità del tutto diverse rispetto a quelle proprie dell'originario decreto-legge. Tali obiettivi non appaiono riconducibili ad alcuna delle plurime *rationes* dell'atto del Governo.

5.2.6. – Va infine osservato che l'estraneità della disposizione censurata sia rispetto alle finalità perseguite dal d.l. n. 73 del 2021, sia rispetto alle materie che quest'ultimo disciplina, è stata anche sottolineata dal Presidente della Repubblica nella lettera inviata il 23 luglio 2021 ai Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e al Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione della promulgazione della legge di conversione.

5.2.7. – Dall'esame della genesi, del contenuto e della *ratio* della disposizione censurata emerge, pertanto, la sua palese estraneità rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui la stessa è stata inserita. Ciò evidenzia la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto del necessario requisito dell'omogeneità, in assenza di qualsivoglia nesso funzionale tra le disposizioni del decreto-legge originario e quella introdotta, con emendamento, in fase di conversione.

Al riguardo va rammentato che da tempo la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che «il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione ex art. 77, secondo comma, Cost. sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa» (sentenza n. 32 del 2014).

In definitiva, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 54-ter, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.
[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54-ter, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 2023.

* * *

Sentenza n. 146/2024 (Pres. Barbera; Red. Pitruzzella)

Considerato in diritto

[omissis]

3. – Prioritario, in ordine logico, è l'esame della questione sollevata in riferimento all'art. 77 Cost., in quanto investe il corretto esercizio della funzione normativa primaria.

La questione è fondata.

4. – Il Governo, ai sensi dell'art. 77 Cost., adotta il decreto-legge «sotto la sua responsabilità», in forza di un'autonoma scelta politica. Non si possono predeterminare, pertanto, i casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso a tale strumento. La stessa locuzione adoperata dall'art. 77 Cost. presenta «un largo margine di elasticità», idoneo a ricomprendere una pluralità di situazioni (sentenza n. 171 del 2007, punto 4 del *Considerato in diritto*), che non possono essere imbrigliate entro schemi rigidi (sentenza n. 93 del 2011, punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

L'ampia autonomia politica del Governo nel ricorrere al decreto-legge non equivale, tuttavia, all'assenza di limiti costituzionali.

Il decreto-legge presenta, «nel quadro delle fonti, [...] natura particolare [...] come provvedimento provvisorio adottato in presenza di presupposti straordinari», provvedimento provvisorio «che è destinato a operare per un arco di tempo limitato, venendo a perdere la propria efficacia fin dall'inizio in caso di mancata conversione in legge entro il termine fissato nell'art. 77 della Costituzione» (sentenza n. 161 del 1995, punto 3 del *Considerato in diritto*).

L'adozione del decreto-legge è prevista «come ipotesi eccezionale, subordinata al rispetto di condizioni precise» (sentenza n. 360 del 1996, punto 4 del *Considerato in diritto*).

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.

In una democrazia parlamentare moderna, che riconosce il fondamentale ruolo dei partiti politici (art. 49 Cost.), si realizza un *continuum* tra il Governo e il Parlamento, grazie all'operare della maggioranza parlamentare che sostiene il Governo. Pertanto, quest'ultimo assume il ruolo di propulsore dell'indirizzo politico.

Tale funzione, tuttavia, non può giustificare 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.

La nostra democrazia parlamentare, pertanto, attribuisce al Governo significativi poteri normativi, che devono, però, essere esercitati nel rispetto degli equilibri costituzionalmente necessari.

5. – Secondo la disciplina costituzionale, la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Cost.). In coerenza con questo ruolo del Parlamento, le competenze normative attribuite al Governo devono svolgersi nel rispetto delle condizioni stabilite dalla Costituzione a garanzia delle funzioni legislative delle due Camere.

Con riguardo ai decreti delegati il Parlamento stabilisce con la legge di delegazione i principi e i criteri direttivi cui il Governo deve attenersi (art. 76 Cost.), i regolamenti devono conformarsi al principio di legalità (art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri») e, nel caso dei decreti-legge, il Parlamento può negare la conversione in legge, determinandone la perdita di efficacia con effetto *ex tunc* (art. 77 Cost.), ovvero può modificarne la disciplina attraverso l'approvazione, in sede di conversione, di emendamenti.

Come ha chiarito la giurisprudenza di questa Corte, gli emendamenti alla legge di conversione del decreto-legge devono riguardare lo stesso oggetto di quest'ultimo, a pena di illegittimità costituzionale (da ultimo, sentenze n. 215 e n. 113 del 2023). In questo modo si realizza un concorso di fonti, la prima governativa e la seconda parlamentare, nella disciplina del medesimo oggetto.

Prima ancora della legge di conversione, però, i limiti devono riguardare il decreto-legge e sono fissati allo scopo di non vanificare la funzione legislativa del Parlamento.

L'urgenza di legiferare è un'esigenza riconosciuta dal sistema costituziona-

le. Da una parte, l'art. 72 Cost. attribuisce ai regolamenti parlamentari la competenza a stabilire procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui è dichiarata l'urgenza (previsione, questa, che potrebbe essere valorizzata anche al fine di limitare l'uso e l'abuso dei decreti-legge). Dall'altra, l'art. 77 Cost. attribuisce al Governo il potere di adottare decreti-legge, ma il Governo non può dare un'interpretazione talmente ampia dei casi straordinari di necessità e urgenza da sostituire sistematicamente il procedimento legislativo parlamentare con il meccanismo della successione del decreto-legge e della legge di conversione.

6. – Come questa Corte ha affermato, «la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione [...]. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa» (sentenza n. 29 del 1995, punto 2 del *Considerato in diritto*).

7. – Nel sindacato devoluto a questa Corte, un ruolo cruciale compete al requisito dell'omogeneità, che si atteggia come «uno degli indici idonei a rivelare la sussistenza (o, in sua assenza, il difetto) delle condizioni di validità del provvedimento governativo» (sentenza n. 151 del 2023, punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

La «evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita» assurge, pertanto, a indice sintomatico della manifesta carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza (sentenza n. 22 del 2012, punto 3.3. del *Considerato in diritto*).

L'osservanza delle prescrizioni dell'art. 77 Cost. impone «una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. L'urgente necessità del provvedere può riguardare, cioè, una pluralità di norme accomunate o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione» (sentenza n. 8 del 2022, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

L'omogeneità, dunque, non presuppone che il decreto-legge riguardi esclusivamente una determinata e circoscritta materia, ma che le sue disposizioni si ricolleghino ad una finalità comune e presentino un'intrinseca coerenza dal punto di vista funzionale e finalistico (sentenza n. 137 del 2018, punto 5.1. del *Considerato in diritto*).

Quanto ai provvedimenti governativi a contenuto plurimo, le disposizioni, pur eterogenee dal punto di vista materiale, devono essere accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine (sentenza n. 244 del 2016).

Per contro, un decreto-legge che si apre a "norme intruse", estranee alla sua finalità, travalica i limiti imposti alla funzione normativa del Governo e sacrifica in modo costituzionalmente intollerabile il ruolo attribuito al Parlamento nel procedimento legislativo.

Infatti, in presenza di un termine assai breve, entro cui il Parlamento deve decidere se e con quali emendamenti approvare la legge di conversione del decreto-legge, l'eterogeneità dell'atto normativo governativo preclude un esame e una discussione parlamentare effettivi nel merito del testo normativo. La brevità del termine, assegnato al Parlamento per decidere se approvare la legge di conversione e con quali emendamenti, esige, affinché sia rispettata la funzione legislativa del Parlamento, che l'oggetto da disciplinare sia circoscritto.

Senza il rispetto di tali condizioni, il decreto-legge si tramuta in un improprio "disegno di legge ad urgenza garantita", in cui si possono trasfondere le norme più disparate, confidando nel fatto che la legge di conversione ne consolidi l'efficacia.

8. – I limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza e alla legge di conversione non sono funzionali solamente al rispetto degli equilibri fondamentali della forma di governo, ma valgono anche a scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto.

Il fenomeno delle "norme intruse", ispirate a tutt'altra finalità rispetto a quella dell'originario testo legislativo, è censurato anche da altre Corti costituzionali, che operano in sistemi costituzionali che non conoscono l'istituto del decreto-legge (*Conseil constitutionnel, Décision n. 2023-863 DC du 25 janvier 2024*), con argomenti che rivelano l'esigenza, immanente al sistema delle fonti, dell'omogeneità del loro contenuto precettivo.

Le "norme intruse" nel testo di un decreto-legge, contraddistinte da contenuti che non possono più essere ricondotti ad una finalità unitaria, sia pure largamente intesa, danno luogo ad una legislazione frammentata, spesso incoerente, di problematica interpretazione, che aggrava il fenomeno dell'incertezza del diritto e reca così pregiudizio sia all'effettivo godimento dei diritti che all'ordinato sviluppo dell'economia.

Imprescindibile, in questa prospettiva, è un sufficiente grado di prevedibilità delle conseguenze giuridiche dei comportamenti, prevedibilità che l'affastellarsi disordinato di leggi mina in modo irrimediabile.

La certezza del diritto, lungi dall'essere una mera aspirazione filosofica, costituisce un principio di rilievo costituzionale e deve orientare l'interpretazione delle previsioni della Carta fondamentale, è parte viva e integrante del patrimonio costituzionale europeo e, in concreto, si declina come esigenza di chiarezza e di univocità, come questa Corte ha ribadito anche di recente (sentenza n. 110 del 2023).

9. – Alla luce del quadro costituzionale che si è ricostruito, dev'essere vagliata la questione sollevata dal Tribunale di Napoli.

L'analisi non può non muovere dal difetto del requisito dell'omogeneità, che le argomentazioni del rimettente pongono in risalto, con rilievi ripresi e sviluppati anche dalla difesa della parte privata.

Il requisito in esame dev'essere scrutinato alla stregua di indici interni ed esterni, che concorrono a fornire al sindacato di costituzionalità precisi punti di riferimento, evitando che lo scrutinio di questa Corte sconfini e si sovrapponga alle valutazioni che spettano al Governo, nell'adottare il decreto-legge, e al Parlamento, nel convertirlo.

D'altro canto, la valutazione sinergica e complessiva di tali indici salvaguarda l'effettività del sindacato che la Costituzione affida a questa Corte, quale depositaria del compito di «preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto» (sentenza n. 171 del 2007, punto 4 del *Considerato in diritto*).

Gli indici descritti devono poi essere ponderati e acquistano significato e pregnanza nella dialettica del processo costituzionale, tanto nei giudizi instaurati in via incidentale quanto in quelli promossi in via principale.

10. – Un primo elemento, indicativo dell'evidente insussistenza dei requisiti enunciati dall'art. 77 Cost., si impone alla valutazione di questa Corte.

L'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023, come convertito, nel sancire l'immediata cessazione dall'incarico dei sovrintendenti che, alla data del 1° giugno 2023, abbiano superato i settant'anni di età, non presenta alcuna correlazione con le finalità enunciate nel preambolo.

Tali finalità attengono alla «straordinaria necessità e urgenza di stabilire misure volte a garantire l'efficienza dell'organizzazione degli enti previdenziali pubblici, nonché delle fondazioni lirico-sinfoniche» e quindi non riguardano in alcun modo la cessazione degli incarichi in corso.

Tali finalità sono prospettate in termini generici e apodittici e si rivelano distoniche rispetto alla disciplina sulla cessazione *ex abrupto* degli incarichi già conferiti, nel suo contenuto di puntuale dettaglio che in questo giudizio viene in rilievo.

L'efficienza, peraltro, deve essere intesa anche alla stregua delle enunciazioni di principio di questa Corte (sentenza n. 153 del 2011), richiamate dalla stessa difesa statale nella discussione in udienza a supporto della natura pubblicistica delle fondazioni.

La disciplina delle fondazioni lirico-sinfoniche persegue l'obiettivo «di

tutelare direttamente ed efficacemente i valori unitari e fondanti della diffusione dell'arte musicale, della formazione degli artisti e dell'educazione musicale della collettività (art. 3 del d.lgs. n. 367 del 1996), segnatamente dei giovani, anche con lo scopo dichiarato dalla legge di trasmettere i valori civili fondamentali tradizionalmente coltivati dalle più nobili istituzioni teatrali e culturali della Nazione» (punto 5.3. del *Considerato in diritto*).

Gli interessi pubblici, sottesi alla disciplina delle fondazioni lirico-sinfoniche e legati a valori di primario rilievo costituzionale (artt. 9 e 33 Cost.), non rappresentano giustificazione sufficiente del ricorso alla decretazione d'urgenza con riguardo al peculiare ambito regolato dalla disposizione censurata.

Né il riferimento all'art. 13 del d.lgs. n. 367 del 1996, che regola i compiti di primaria importanza del sovrintendente e ne definisce le ipotesi di cessazione dall'incarico, fornisce elementi chiarificatori in ordine al caso di straordinaria necessità e urgenza che il Governo ha addotto per intervenire con lo strumento del decreto-legge e disporre una cessazione immediata dall'incarico, destinata a ripercuotersi sulla programmazione dell'attività dell'ente e sulle scelte delicate e di lungo periodo che tale programmazione richiede.

Quanto alla specifica disciplina intertemporale sottoposta allo scrutinio di questa Corte, neppure il titolo del decreto-legge, nell'indiscriminato richiamo alle «Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale», getta luce sui rigorosi presupposti che l'art. 77 Cost. prescrive.

11. – La disomogeneità della disposizione censurata è confermata anche dall'analisi del più ampio contesto in cui l'intervento del legislatore si inquadra.

L'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023, come convertito, è parte del Capo I e segue l'art. 1, dedicato al riordino degli enti previdenziali pubblici.

Il decreto-legge, al Capo II, proroga alcuni termini legislativi e, al Capo III, si occupa di iniziative di solidarietà sociale.

In un provvedimento, contrassegnato da una molteplicità di oggetti, la disposizione censurata non solo non trova un saldo e riconoscibile ancoraggio nel titolo del decreto-legge e nel preambolo, ma neppure si raccorda in modo coerente alla trama normativa del testo, esaminato in un orizzonte più ampio.

Non si può scorgere, dunque, una traiettoria finalistica comune, capace di disvelare, per una disposizione contrassegnata da un puntuale contenuto precettivo, una *ratio* unitaria, che valga a raccorderla alle altre previsioni del decreto-legge, pur nella pluralità e nella diversità degli ambiti materiali coinvolti.

12. – Neppure dalla discussione parlamentare si possono desumere elementi probanti del caso di straordinaria necessità e urgenza che è all'origine dell'intervento normativo.

Il dibattito che ha accompagnato la conversione in legge non consente di individuare, con precipuo riguardo alla disposizione transitoria di cui si discute, la straordinaria necessità e urgenza di intervenire con la risoluzione anticipata

dei rapporti di lavoro in corso, secondo una decorrenza (1° giugno 2023) che la stessa difesa dello Stato, a fronte della richiesta di chiarimenti formulata in udienza, non ha correlato in modo convincente ai presupposti di cui all'art. 77 Cost.

I lavori preparatori, con argomenti mutuati anche nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, richiamano diffusamente l'esigenza di armonizzare la disciplina preesistente e di favorire il ricambio generazionale, senza però attardarsi sulla particolare disposizione sottoposta allo scrutinio di questa Corte.

Nondimeno, le considerazioni svolte a tale riguardo, nel polarizzare l'attenzione sulla normativa a regime, non indicano elementi risolutivi in ordine alla straordinaria necessità e urgenza di regolare i rapporti in corso, secondo la tempistica tracciata nel decreto-legge, per dare concreta attuazione all'obiettivo di efficienza dichiarato nella premessa del decreto.

Questa Corte ha puntualizzato che l'esigenza di porre rimedio a incongruenze e disarmonie del tessuto normativo «giustifica la modifica, ma non rende ragione dell'esistenza della necessità ed urgenza di intervenire sulla norma» (sentenza n. 171 del 2007, punto 6 del *Considerato in diritto*) e tali considerazioni si impongono con maggior vigore nell'esame di una disciplina di minuto dettaglio, dal contenuto eterogeneo rispetto ai pur molteplici e variegati oggetti del decreto-legge in cui è confluita.

13. – Neppure nel giudizio dinanzi a questa Corte, nel contraddittorio fra le parti, sono stati adottati elementi decisivi per contestare la palese insussistenza dei requisiti imposti dall'art. 77 Cost.

La valenza meramente interpretativa che la difesa dello Stato conferisce alla disposizione censurata non giustifica la straordinaria necessità e urgenza di legiferare con lo strumento del decreto-legge per enucleare una conseguenza che si ritiene sia già insita nel sistema normativo, peraltro modulandola secondo una peculiare scansione temporale.

Inoltre, alla luce degli indici, molteplici e convergenti, che si sono già passati in rassegna, non giova invocare il carattere solo parzialmente innovativo della disciplina, svincolata da quel disegno di riordino sistematico e ad ampio raggio che questa Corte considera tendenzialmente incompatibile con il ricorso al decreto-legge (sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018, n. 236 del 2017, n. 287 del 2016 e n. 220 del 2013). Il fatto che non si configuri un intervento riformatore di ampia portata, destinato a incidere sui tratti qualificanti di una disciplina, non denota di per sé la conformità della disciplina innovativa ai requisiti tipizzati dall'art. 77 Cost.

14. – Con riferimento all'immediata cessazione dei singoli incarichi di sovrintendente, non si rinviene, dunque, quella esigenza «di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità» (sentenza n. 220 del 2013), che

rappresenta la necessaria legittimazione del decreto-legge nel sistema costituzionale delle fonti.

Tutti gli elementi passati in rassegna, esaminati nel loro complessivo interagire, convergono, in ultima analisi, nel connotare come evidente l'insistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza con riferimento alla disposizione oggi censurata.

15. – Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del d.l. n. 51 del 2023, come convertito.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto-legge 10 maggio 2023, n. 51 (Disposizioni urgenti in materia di amministrazione di enti pubblici, di termini legislativi e di iniziative di solidarietà sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 87.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2024.

1.4. Delegazione legislativa

SENTENZA N. 59/1957 (PRES. AZZARITI; REL. JAEGER)

Riforma fondiaria – Accertamento dell'intera proprietà ai fini della determinazione della quota espropriabile – Inclusione di fondo già venduto alla data del 9 luglio 1950 col regime legale dettato per la costituzione della piccola proprietà contadina.

Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1951, n. 807 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Del Monte Chiara fu Michele, in comune di Irsina (Matera)».

Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1951, n. 839 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Aiossa Maria fu Giovanni, in comune di Lavello (Potenza)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 67/1957 (PRES. AZZARITI; REL. MANCA)

Riforma fondiaria – Accertamento dell'intera proprietà – Inclusione di terreni ceduti per liquidazione di uso civico con atto di conciliazione del 14 febbraio 1945 approvato dal Commissario il 27 dicembre 1952 e dal Ministro per l'agricoltura il 29 dicembre 1952 – Natura dichiarativa dell'approvazione – Efficacia dell'atto nei confronti dell'Ente di riforma.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4055 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà della Società Anonima "Il Solco", con sede in Firenze, in comune di Civitella Paganico (Grosseto)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 72/1957 (PRES. AZZARITI; REL. CASSANDRO)

Riforma fondiaria – Altopiano silano – Esenzione delle proprietà di estensione non superiore ai 300 ettari – Limitazione dell'espropriazione alla parte di terreni eccedente i 300 ettari.

Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1951, n. 1022 recante Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Cosentino Giuseppe fu Francesco, in comune di Crotone (Catanzaro)

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 78/1957 (PRES. AZZARITI; REL. JAEGER)

Riforma fondiaria – Donazione in contemplazione di matrimonio posteriore al 1° gennaio 1948 – Efficacia – Omessa menzione del matrimonio contemplato, nell'atto di donazione – Irrilevanza.

Decreto del Presidente della Repubblica 6 dicembre 1952, n. 4249 (Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Cuttano Giuseppe fu Matteo, in comune di Foggia).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 79/1957 (PRES. AZZARITI; REL. JAEGER)

Riforma fondiaria – Accertamento della consistenza dell'intera proprietà – Successione testamentaria – Quota di beni riservati ai figli nati e nati per nascitura – Patrimonio autonomo – Inclusione nel computo della proprietà dell'espropriando.

Decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1952, n. 2080 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania Sezione speciale per la riforma fondiaria di terreni di proprietà di Ginnari Satriani Nicola fu Giuseppe, in comune di Tursi (Matera)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 126/1957 (PRES. AZZARITI; REL. CASTELLI AVOLIO)

Riforma fondiaria – Determinazione della percentuale di scorporo con riferimento a cespiti non esistenti nel patrimonio dell'espropriato alla data del 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2460 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Zezza Vincenzo fu Luigi (eredi), in comune di Canosa (Bari)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 70/1958 (PRES. AZZARITI; REL. AMBROSINI)

Riforma fondiaria e agraria – Determinazione della quota di scorporo con riferimento a dati del catasto entrato in conservazione l'1 luglio 1950.

Decreto del Presidente della Repubblica. 29 novembre 1952, n. 2825.

Decreto del Presidente della Repubblica. 27 dicembre 1952, n. 3995.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 71/1958 (PRES. AZZARITI; REL. AMBROSINI)

Riforma fondiaria e agraria – Determinazione della quota di scorporo con riferimento a dati del catasto entrato in conservazione l'1 settembre 1951.

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3524.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4363.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 8/1959 (PRES. AZZARITI; REL. COSATTI)

Riforma fondiaria – Differenze fra espropriazione per riforma fondiaria ed espropriazione per pubblica utilità – Individuazione del soggetto passivo della espropriazione per riforma fondiaria – Effettiva titolarità dei beni – Valore indicativo, non probatorio, delle intestazioni catastali – Inclusione nello scorporo, in base a dati catastali erronei, di terreni non appartenenti al soggetto passivo dell'espropriazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3113 recante «Trasferimento in

proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni in proprietà dell'Impresa agricola "Cardile" con sede in Cagliari, in comune di Sarrok (Cagliari)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 10/1959 (PRES. AZZARITI; REL. AMBROSINI)

Riforma fondiaria – Differenze fra espropriazione per riforma fondiaria ed espropriazione per pubblica utilità – Individuazione del soggetto passivo della espropriazione per riforma fondiaria – Effettiva titolarità dei beni – Valore indicativo, non probatorio, delle intestazioni catastali – Inclusione nello scorporo, in base a dati catastali erronei, di terreni non appartenenti al soggetto passivo dell'espropriazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 12 agosto 1951, n. 863 recante «Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Barracco Roberto fu Luigi, in comune di Isola Capo Rizzuto (Catanzaro)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 20/1959 (PRES. AZZARITI; REL. PETROCELLI)

Decreto delegato – Qualificazione giuridica come delitto di fatto preveduto come contravvenzione dalla legge delegante.

Decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1953, n. 495 (Norme complementari ed integrative delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti), art. 31.

Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1954, n. 1217 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti).

Costituzione, artt. 70 e 76.

SENTENZA N. 24/1959 (PRES. AZZARITI; REL. CAPPI)

Decreto delegato – Introduzione di norme nuove in sede di redazione di un decreto delegato di mero coordinamento – Norme in contrasto con quelle contenute nella legge di delegazione.

Assistenza e previdenza – Sospensione del pagamento della pensione di invalidità quando il titolare presti opera retribuita presso terzi in forza della legislazione speciale sull'assunzione obbligatoria dei mutilati ed invalidi di guerra.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti).

Costituzione, artt. 70, 76 e 77.

SENTENZA N. 47/1959 (PRES. AZZARITI; REL. CASSANDRO)

Regione siciliana – Stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione – Delegazione al governo regionale dell'emanazione di norme sui servizi di liquidazione e di quiescenza – Mancanza di principi o criteri direttivi.

Legge della Regione Siciliana 29 marzo 1958 (Norme sul personale della Regione).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 57/1959 (PRES. AZZARITI; REL. CASSANDRO)

Riforma fondiaria – Differenze fra espropriazione per riforma fondiaria ed espropriazione per pubblica utilità – Individuazione del soggetto passivo della espropriazione per riforma fondiaria – Effettiva titolarità dei beni – Valore indicativo, non probatorio, delle intestazioni catastali.

Decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1950, n. 516 (Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni, in comune di Cutro, di proprietà della Società per azioni Imprese e Lavori Agricoli "S.I.L.A." (S.C.I.O.V.I.E.), con sede in Roma).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 69/1959 (PRES. AZZARITI; REL. BRANCA)

Riforma fondiaria – Esenzione dallo scorporo dei patrimoni terrieri inferiori ai 300 ettari.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1951, n. 1415 recante «Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di proprietà di Fasanella Giuseppe fu Luigi, in comune di Bisignano (Cosenza)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 17/1960 (PRES. AZZARITI; REL. AMBROSINI)

Riforma fondiaria – Determinazione della consistenza dei beni alla data del 15 novembre 1949 – Variazioni catastali deliberate dall'Ufficio tecnico erariale successivamente alla data del 15 novembre 1949 ma con efficacia ad essa anteriore.

Decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1952, n. 2308 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Pago Lorenzo fa Casto, in comune di Ferrandina (Matera)».

Decreto del Presidente della Repubblica del 27 dicembre 1952, n. 3480.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 31/1960 (PRES. AZZARITI, REL. CAPPI)

Riforma fondiaria – Determinazione della proprietà terriera soggetta a scorporo – Donazione in contemplazione di matrimonio – Donazione fatta con scrittura privata e materialmente esercita prima del matrimonio – Perfezionamento con atto notarile dopo il matrimonio – Opponibilità all'ente di riforma.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4250 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di De Gennaro Adelchi fu Giuseppe, in comune di Larino (Campobasso)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 34/1960 (PRES. AZZARITI; REL. CASTELLI AVOLIO)

Assistenza e previdenza – Assicurazioni sociali – Assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia e assicurazione contro la disoccupazione – Finalità diverse – Incompatibilità assoluta fra la pensione per invalidità o vecchiaia e l'indennità di disoccupazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 32.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 35/1960 (PRES. AZZARITI; REL. GABRIELI)

Assistenza e previdenza – Assicurazioni sociali obbligatorie – Cessazione o trasformazione del rapporto di lavoro – Prosecuzione volontaria dell'assicurazione – Divieto di proseguire volontariamente le assicurazioni per invalidità, vecchiaia, superstiti e tubercolosi quando l'assistito risulti iscritto ad altre forme di previdenza.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 16.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 37/1960 (PRES. AZZARITI; REL. BATTAGLINI)

Decreto delegato – Qualificazione giuridica come delitto di fatto previsto come contravvenzione dalla legge delegante.

Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1954, n. 1217 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti), art. 29, comma 3.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 56/1960 (PRES. AZZARITI; REL. MANCA)

Riforma fondiaria – Consistenza della proprietà terriera privata – Accertamento alla data del 15 novembre 1949 – Irrilevanza delle variazioni catastali registrate anteriormente alla data del 15 novembre 1949, ma non ancora definitive.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4324 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione del Delta Padano di terreni di proprietà di Rancè Maurizio di Alessandro, in comune di Taglio di Po (Rovigo)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 60/1960 (PRES. AZZARITI; REL. AMBROSINI)

Riforma fondiaria – Determinazione della proprietà terriera privata soggetta a scorporo – Dati catastali – Valore indicativo, non probatorio, dei dati catastali – Dati erronei in ordine all'estensione dei terreni.

Decreto del Presidente della Repubblica del 27 dicembre 1952, n. 3838 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Sacchetti Beatrice di Franco, in comune di Allumiere (Roma)».

Decreto del Presidente della Repubblica del 27 dicembre 1952, n. 3839 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Sacchetti Beatrice di Franco, in comune di Tarquinia (Viterbo)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 75/1960 (PRES. AZZARITI; REL. AMBROSINI)

Riforma fondiaria – Accertamento della proprietà terriera privata – Rilevanza esclusiva dei dati risultanti in catasto alla data del 15 novembre 1949 – Riferimento a dati del catasto entrato in conservazione dopo il 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2717 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Ricci Carlo Alberto fu Lincoln, in comune di Pomarance (Pisa)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 2/1961 (PRES. CAPPI; REL. GABRIELI)

Pensione per invalidità – Assicurato affetto da t.b.c. – Riconoscimento dei periodi di degenza sanatoriale – Obbligo del versamento di un anno di contributi di assicurazione nel quinquennio antecedente ciascun periodo di degenza.

Assicurazioni sociali – Pensione di invalidità – Contributi “figurativi” – Riconoscimento dei periodi di malattia – Disposizioni per l'accertamento tempestivo della malattia – Esclusione di illegittimità costituzionale – Esclusione delle malattie di durata inferiore ai quindici giorni.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), artt. 10, comma 2, e 11, comma 2.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 6/1961 (PRES. CAPPI; REL. FRAGALI)

Riforma fondiaria – Espropriazione di terreni non appartenenti all'intestatario del relativo foglio catastale.

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3440 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Addario Chieco Giulio fu Francesco, in comune di Spinazzola (Bari)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 7/1961 (PRES. CAPPI; REL. FRAGALI)

Riforma fondiaria – Soggetto passivo della espropriazione per riforma fondiaria – Individuazione – Effettiva titolarità dei beni – Valore indicativo, non probatorio, delle intestazioni catastali – Inclusione nello scorporo, in base a dati catastali erronei, di terreni non appartenenti al soggetto passivo dell'espropriazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 12 agosto 1951, n. 849 recante «Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Rizzuto Pietro Fedele fu Fedele, in comune di Belcastro (Catanzaro)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 12/1961 (PRES. CAPPI; REL. JAEGER)

Riforma fondiaria – Espropriazione – Soggetto passivo – Valore indicativo, non probatorio, dei dati catastali – Espropriazione nei confronti di soggetto privo di diritto enfiteutico sui terreni espropriati.

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3679.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 24/1961 (PRES. CAPPI; REL. MORTATI)

Impiego pubblico – Promozioni – Deroga alla norma della effettività del servizio nel grado per l'ammissione allo scrutinio a quello superiore – Disposizione eccezionale – Coordinamento della disciplina preesistente con estensione di norma di carattere eccezionale.

Decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), art. 366, comma 3.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 25/1961 (PRES. CAPPI; REL. CASSANDRO)

Riforma fondiaria – Determinazione di comprensorio di riforma con decreto delegato – Decreto di esproprio – Modificazione del comprensorio di riforma già delimitato – Omessa indicazione della zona territoriale in cui ricadono i beni espropriati.

Riforma fondiaria – Pertinenze dei beni espropriabili – Silenzio della legge – Applicazione delle norme di diritto civile – Azienda agraria – Beni che concorrono a formare l'azienda – Non costituiscono pertinenze del fondo espropriabile – Terreni a cultura intensiva formanti aziende agrarie – Esclusione dall'espropriazione – Inclusione nell'espropriazione di beni che non costituiscono pertinenze dei terreni espropriati.

Decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1951, n. 904 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Torlonia Alessandro fu Carlo – anche per il patrimonio assegnato al nascituro dai defunti Alessandro Torlonia e Anna Maria Torlonia in Borghese fu Alessandro – di Anna Maria e di Giulia Torlonia fu Carlo, in comune di Aielli (L'Aquila)».

Decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1951, n. 905 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Torlonia Alessandro fu Carlo – anche per il patrimonio assegnato al nascituro dai defunti Alessandro Torlonia e Anna Maria Torlonia in Borghese fu Alessandro – di Anna Maria e di Giulia Torlonia fu Carlo, in comune di Avezzano (L'Aquila)».

Decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1951, n. 906 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Torlonia Alessandro fu Carlo o anche per il patrimonio assegnato al nascituro dai defunti Alessandro Torlonia e Anna Maria Torlonia in Borghese fu Alessandro – di Anna Maria e di Giulia Torlonia fu Carlo, in comune di Cerchio (L'Aquila)».

Decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1951, n. 907 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di

terreni di proprietà di Torlonia Alessandro fu Carlo – anche per il patrimonio assegnato al nascituro dai defunti Alessandro Torlonia e Anna Maria Torlonia in Borghese fu Alessandro – di Anna Maria e di Giulia Torlonia fu Carlo, in comune di Ortucchio (L'Aquila)».

Decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1951, n. 908 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Torlonia Alessandro fu Carlo – anche per il patrimonio assegnato al nascituro dai defunti Alessandro Torlonia e Anna Maria Torlonia in Borghese fu Alessandro – di Anna Maria e di Giulia Torlonia fu Carlo, nei comuni di Pescina e San Benedetto dei Marsi (L'Aquila)».

Decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1951, n. 909 recante «Occupazione d'urgenza da parte dell'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Torlonia Alessandro fu Carlo – anche per il patrimonio assegnato al nascituro dai defunti Alessandro Torlonia e Anna Maria Torlonia in Borghese fu Alessandro – di Anna Maria e di Giulia Torlonia fu Carlo, in comune di Luco de Marsi (L'Aquila)».

Decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1951, n. 910 recante «Occupazione d'urgenza da parte dell'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Torlonia Alessandro fu Carlo o anche per il patrimonio assegnato al nascituro dai defunti Alessandro Torlonia e Anna Maria Torlonia in Borghese fu Alessandro – di Anna Maria e di Giulia Torlonia fu Carlo, in comune di Trasacco (L'Aquila)».

Decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1951, n. 933 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Torlonia Alessandro fu Carlo – anche per il patrimonio assegnato al nascituro dai defunti Alessandro Torlonia e Anna Maria Torlonia in Borghese, fu Alessandro – di Anna Maria e di Giulia Torlonia fu Carlo, in comune di Celano (L'Aquila)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 28/1961 (PRES. CAPPI; REL. GABRIELI)

Assistenza e previdenza – Assicurazioni sociali obbligatorie – Forme previdenziali sostitutive dell'assicurazione per invalidità e vecchiaia – Supplemento annuo del venti per cento dell'ammontare dei contributi base qualunque sia il numero dei contributi complessivamente risultanti – Esclusione del cumulo di più pensioni già perfezionate.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 27.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 32/1961 (PRES. CAPPI; REL. JAEGER)

Regione siciliana – Delega legislativa al Governo regionale per l'emanazione di norme di coordinamento – Costituzione della Repubblica, artt. 76 e 77: disposizioni di carattere eccezionale – Inapplicabilità, in via analogica, all'ordinamento regionale degli artt. 76 e 77 della Costituzione – Principio generale della inderogabilità delle competenze costituzionali – Divieto di estensione alle Regioni di norme costituzionali dell'ordinamento dello Stato che non costituiscano applicazione di principi generali.

Legge approvata dall'Assemblea della Regione Siciliana il 3 aprile 1959, promulgata il 12 maggio 1959 (n. 21), art. 16.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 33/1961 (PRES. CAPPI; REL. COSATTI)

Riforma fondiaria – Decreti presidenziali di scorporo – Piani di “recupero” non preceduti da formale dichiarazione di esonero dall’esproprio di terreni compresi in precedenti piani.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4048 (Trasferimento in proprietà all’Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Ricasoli Firidolfi Caterina fu Giovanni, maritata Corsini, in comune di Grosseto).

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4385 (Trasferimento in proprietà all’Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Ricasoli Firidolfi Eleonora fu Giovanni, in comune di Grosseto).

Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma.

SENTENZA N. 75/1961 (PRES. CAPPI; REL. FRAGALI)

Assicurazioni sociali obbligatorie – Diritto del lavoratore alla rinnovazione della tessera assicurativa, dopo la scadenza biennale – Condizione della sussistenza degli stessi minimi contributivi richiesti dalla legge per la prosecuzione volontaria del rapporto assicurativo – Requisito non prescritto esplicitamente, né implicitamente dalla legge di delegazione.

Assicurazioni sociali obbligatorie – Principio della sostituzione automatica della tessera scaduta – Validità del principio sia per la fase obbligatoria che per la fase di prosecuzione volontaria del rapporto – Identicità del rapporto nelle due fasi – Applicabilità delle stesse regole – Obbligo della continuità e periodicità nel versamento delle marche assicurative – Irrilevanza del mancato adempimento ai fini della sostituzione della tessera scaduta – Possibilità di regolarizzazione tardiva della posizione contributiva – Facoltà del lavoratore di utilizzare, nella prosecuzione volontaria, i versamenti eseguiti dal datore di lavoro nella fase obbligatoria dell’assicurazione.

Assicurazioni sociali obbligatorie – Accertamento della natura dell’atto di accoglimento della domanda di prosecuzione – Termine di durata della tessera assicurativa – Finalità – Natura della tessera – Equiparazione dei requisiti del diritto alla prestazione assicurativa a quelli propri del diritto alla prosecuzione del rapporto.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell’assicurazione obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 15.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 77/1961 (PRES. CAPPI; REL. MANCA)

Riforma fondiaria – Individuazione, del proprietario e determinazione della quota espropriabile con riferimento alla data del 15 novembre 1949 – Determinazione della quota espropriabile con riferimento all’intero patrimonio del testatore premorto, invece che alla quota ricevuta in eredità dal soggetto passivo dell’esproprio – Effettiva titolarità dei beni – Valore indicativo non, probatorio delle intestazioni catastali – Errori relativi all’accertamento della titolarità dei beni.

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1951, n. 1413 recante «Trasferimento in proprietà all’Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Montemurro Alfredo fu Diego, in comune di Aprigliano (Cosenza)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 78/1961 (PRES. CAPPI; REL. CASSANDRO)

Espropriazione di terreni demaniali.

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3308 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione Speciale per la riforma fondiaria di terreni di proprietà di Turati Silvio di Attilio e Ottolini Lucia di Ernesto, nel comune di Garaguso (Matera)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 16/1962 (PRES. CAPPI; REL. AMBROSINI)

Riforma fondiaria – Intestazioni catastali – Valore indicativo, non probatorio – Eventi o atti giuridici successivi al 15 novembre 1949 – Efficacia retroattiva – Successione testamentaria – Apertura anteriore al 15 novembre 1949 – Pubblicazione del testamento e accettazione dell'eredità posteriori a tale data – Opponibilità all'Ente di riforma.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4379 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Pallavicini Guglielmo di Armando, Misciatelli Maria – Carolina fu Mario e Società Anonima Marmorelle, in comune di Cerveteri (Roma)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 18/1962 (PRES. CAPPI; REL. COSATTI)

Riforma fondiaria – D.P.R. 6 settembre 1952, n. 1397 – Inclusione nell'espropriazione di terreni non appartenenti al soggetto espropriato perché venduti anteriormente alla data del 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1952, n. 1397 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Barabino Vincenzo fu Giacomo, in comune di Orbetello (Grosseto)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 32/1962 (PRES. CAPPI; REL. AMBROSINI)

Leggi – Procedimento di formazione – Disegni di legge di delegazione legislativa – Obbligatorietà dell'esame ed approvazione diretta delle Camere.

Legge 29 ottobre 1954, n. 1073 (Fissazione di un nuovo termine per l'emanazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti).

Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1954, n. 1217 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti).

Costituzione, art. 72, ultimo comma.

SENTENZA N. 38/1962 (PRES. AMBROSINI; REL. FRAGALI)

Assistenza e previdenza – Assicurazioni sociali obbligatorie – Inefficacia delle marche assicurative che si riferiscono a periodi di paga anteriori di oltre cinque anni alla data della riconsegna delle tessere assicurative all'I.N.P.S.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 9.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 39/1962 (PRES. CAPPI; REL. GABRIELI)

Riforma fondiaria – Piano particolareggiato e successive modificazioni – Pubblicazione – Inderogabilità – Contenuto e finalità – Collegamento del piano con la successiva legge-provvedimento di cui condiziona la legittimità costituzionale.

Riforma fondiaria – Emanazione sulla base di un piano diverso, per successive modificazioni, da quello originariamente pubblicato.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 3052 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Tufaroli Luciano fu Mosè, in comune di Maschito (Potenza)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 65/1962 (PRES. AMBROSINI; REL. PAPALDO)

Contributi agricoli unificati – Principio dell'accertamento dell'effettivo impiego di mano d'opera – Accertamento presuntivo in base al criterio dell'ettaro coltura.

Regio-decreto 24 settembre 1940, n. 1949 (Modalità di accertamento dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e vecchiaia, per la tubercolosi, per la nuzialità e natalità, per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro in agricoltura e per la corresponsione degli assegni familiari, e modalità per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura), artt. 4 e 5.

Costituzione, art. 3 (eguaglianza).

SENTENZA N. 106/1962 (PRES. AMBROSINI; REL. CASSANDRO)

Lavoro – Conferimento al Governo del potere di emanare norme uniformi alle clausole degli accordi economici e dei contratti collettivi stipulati entro i dieci mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge n. 741 del 1959 – Reiterazione della delega che priva la legge n. 741 dei caratteri della transitorietà e dell'eccezionalità che consentono di escluderne la illegittimità costituzionale.

Legge 1° ottobre 1960, n. 1027 (Modifiche alla legge 14 luglio 1959, n. 741, contenente norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori), art. 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 125/1962 (PRES. AMBROSINI; REL. MANCA)

Riforma fondiaria – Consistenza della proprietà terriera privata – Accertamento alla data del 15 novembre 1949 – Variazioni catastali registrate anteriormente a tale data ma non ancora definitive – Irrilevanza – Determinazione della quota di scorporo sulla base di variazione non definitiva.

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1951, n. 1644 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di D'Ecclesis Emanuele e Michele fu Raffaele, in comune di Gravina (Bari)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 3/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. VERZI)

Assistenza e previdenza – Assicurazioni sociali obbligatorie – Invalidità e vecchiaia – Esclusione della prosecuzione volontaria del rapporto assicurativo per il tempo successivo alla data di decorrenza della pensione a carico dell'assicurazione obbligatoria o delle forme sostitutive di previdenza.

Assistenza e previdenza – Assicurazioni di invalidità e vecchiaia – Prosecuzione volontaria – Ammissibilità del cumulo di più pensioni, salvo il divieto di coesistenza di due assicurazioni obbligatorie per lo stesso rapporto di lavoro – Pensionato privato del beneficio riconosciuto dalla legge delegante.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 16, comma 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 4/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. VERZI)

Assistenza e previdenza sociale – Indennità giornaliera di disoccupazione – Interruzione dell'attività lavorativa per gravidanza e puerperio – Contribuzione figurativa – Subordinazione del godimento all'esistenza del requisito minimo di un anno di contribuzione nel quinquennio precedente all'interruzione e alla mancanza di altra assicurazione.

Assistenza e previdenza sociale – Prestazioni antitubercolari – Interruzione dell'attività lavorativa per gravidanza e puerperio – Contribuzione figurativa – Subordinazione del godimento all'esistenza del requisito minimo di un anno di contribuzione nel quinquennio antecedente all'interruzione.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 12, comma 2.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 9/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. CASTELLI AVOLIO)

Riforma fondiaria – Determinazione della consistenza effettiva dei fondi con riferimento alla data del 15 novembre 1949 – Retroattività delle decisioni delle Commissioni censuarie emesse posteriormente al 15 novembre 1949 ma relative a verificazioni effettuate anteriormente.

Riforma fondiaria – Riferimento ai dati catastali corrispondenti alla realtà di fatto al 15 novembre 1949 – Variazioni catastali apportate in epoca antecedente e non divenute definitive alla data del decreto di esproprio – Inefficacia ai fini dello scorporo – Retroattività di eventi o atti successivi al 15 novembre 1949 ma collegati a situazioni in via di formazione anteriormente a tale data – Atto emesso sulla base di dati catastali non rispondenti alla reale consistenza della proprietà al 15 novembre 1949 – Accertamento della non rispondenza con decisione della Commissione censuaria.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2635 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Capone Spalluti Domenico fu Francesco, in comune di Gravina (Bari)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 65/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. SANDULLI)

Assistenza e previdenza – Assicurazioni sociali – Invalidità vecchiaia e superstiti – Delega al Governo della potestà di emanare disposizioni transitorie, di attuazione e di coordinamento – Riduzione di un quarto del trattamento di pensione quando il titolare percepisca una retribuzione in qualità di lavoratore subordinato – Estensione della riduzione ai titolari di pensioni a carico di forme obbligatorie di previdenza sostitutive – Carattere innovativo della disposizione.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 25.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 84/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. VERZÌ)

Assistenza e previdenza – Invalidità, vecchiaia e superstiti – Limitazione del numero dei contributi computabili in favore dei lavoratori agricoli giornalieri per il conseguimento del diritto alla pensione.

Leggi – Delegazione legislativa – Norme delegate di coordinamento – Finalità – Introduzione di nuovi principi o di limitazioni – Esclusione.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 17, comma 1.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 104/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Riforma fondiaria – Determinazione della proprietà terriera espropriabile – Riferimento alla situazione obbiettiva esistente al 15 novembre 1949 – Errore in ordine alla consistenza.

Riforma fondiaria – Errore nel computo dell'estensione dei terreni – Riferimento al nuovo catasto ancora in formazione invece che alla situazione da ritenere esistente al 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4269 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania

– Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà degli eredi di Norante Vincenzo fu Domenico Antonio, in comune di Campomarino (Campobasso)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 106/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. CASSANDRO)

Lavoro – Mancanza di una norma che regoli il concorso di una duplice disciplina contrattuale per una medesima categoria – Non incide sulla legittimità costituzionale della legge di delegazione ma sugli effetti dell'esercizio della delega.

Lavoro – Lavorazione del latte – Sostanziale concorso di contratti collettivi relativi ad una medesima categoria – Esclusione del potere di scelta del legislatore delegato – Esclusione della possibilità di recezione nei decreti delegati di entrambi i contratti – Contrasto con i fini della legge delegante – Esclusione della possibilità di superamento in via interpretativa della duplicità di disciplina.

Decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1961, 105 (Norme sul trattamento economico e normativo dei lavoratori dipendenti dalle centrali del latte e dai centri di trattamento e confezionamento del latte alimentare).

Decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1961, 106 (Norme sul trattamento economico e normative dei lavoratori dipendenti dalle imprese esercenti l'attività lattierocasearia).

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza), 39 e 76.

SENTENZA N. 112/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. VERZI)

Assistenza e previdenza – Invalidità e vecchiaia – Prestazione di lavoro retribuito oltre l'età pensionabile – Obbligo del versamento dei contributi con diritto ad un supplemento di pensione – Limitazione degli effetti della contribuzione al solo supplemento di pensione – Esclusione dell'indennità di disoccupazione e dell'accreditamento dei contributi figurativi per i periodi di disoccupazione indennizzata.

Assistenza e previdenza – Disoccupazione involontaria – Validità dei contributi figurativi ai fini del diritto alla pensione e della misura di questa – Natura e finalità – Inammissibilità di interpretazione restrittiva – Esclusione del beneficio.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 13, comma 3.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 124/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. VERZI)

Assistenza e previdenza – Invalidità e vecchiaia – Pensione – Prosecuzione volontaria nell'assicurazione – Determinazione dei periodi minimi di contribuzione – Creazione di requisiti diversi da quelli posti dalla legge delegante.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 20, comma 2.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 126/1963 (PRES. AMBROSINI, REL. MORTATI)

Riforma fondiaria – Norme sulla riforma fondiaria – Applicabilità limitata ai terreni che fanno parte del comprensorio generale di bonifica – Espropriazione di particelle non incluse nel comprensorio – Inosservanza delle prescrizioni relative alle zone territoriali fissate nel decreto delegato n. 67.

Riforma fondiaria – Deferimento a decreti delegati della determinazione dell'ambito territoriale entro cui gli enti di riforma debbono esplicitare la loro attività – Carattere definitivo e vincolante della determinazione – Inosservanza nei singoli decreti di esproprio delle prescrizioni relative alle zone territoriali fissate.

Riforma fondiaria – Beneficio del terzo residuo – Decorrenza nella specie del termine per la presentazione della domanda di conservazione da data anteriore alla pubblicazione del piano particolareggiato definitivo – Dichiarazione di decadenza dei proprietari dal diritto al beneficio per asserita tardività della domanda.

Decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 1951, n. 67 (Norme per l'applicazione della legge 21 ottobre 1950, n. 841, a territori della Puglia, della Lucania e del Molise e istituzione presso l'Ente per lo sviluppo della irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania di una Sezione speciale per la riforma fondiaria).

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3473 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Granatiero Antonio fu Carlo, in comune di Manfredonia (Foggia)».

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3474 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Granatiero Antonio fu Carlo, in comune di San Giovanni Rotondo (Foggia)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 129/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie edilizie – Casse edili.

Decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1960, n. 1032 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini).

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 865 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 18/1964 (PRES. AMBROSINI; REL. JAEGER)

Assistenza e previdenza – Invalidità e vecchiaia – Diritto del pensionato “ad un solo supplemento” per i contributi versati dopo aver conseguito la pensione – Eccesso dai limiti della delega – Contrasto con il principio fondamentale della corrispettività tra contributi versati e misura della pensione attuato dalla legge 12 agosto 1962, n. 1338.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 21, comma 3.

Costituzione, art. 77.

SENTENZA N. 19/1964 (PRES. AMBROSINI; REL. JAEGER)

Assistenza e previdenza – Diritto del marito invalido alle prestazioni antitubercolari subordinato alla condizione della convivenza a carico di donna assicurata – Limitazione non esistente nella legislazione anteriore né autorizzata dalla legge delegante.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 29, comma 1.

Costituzione, art. 77.

SENTENZA N. 31/1964 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie edilizie – Istituzione di Casse edili – Esclusione – D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032 – Illegittimità costituzionale già dichiarata con precedente sentenza – Non incide sulle clausole dei singoli contratti integrativi provinciali – Distinta pronuncia di illegittimità – Necessità.

Decreto del Presidente della Repubblica 11 dicembre 1961, n. 1642 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Catania, Palermo, Siracusa e Trapani).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 34/1964 (PRES. AMBROSINI; REL. CHIARELLI)

Riforma fondiaria – Approvazione di piano particolareggiato diverso da quello pubblicato.

Decreto del Presidente della Repubblica 3 ottobre 1952, n. 1599 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Demuro Spada Maria Francesca fu Gavino, in comune di Montresta (Nuoro)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 38/1964 (PRES. AMBROSINI, REL. MORTATI)

Riforma fondiaria – Piani particolareggiati – Rilevanza esterna – Correzione in essi di errori non meramente materiali – Necessità di nuova pubblicazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3829 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Paltrinieri Antonio e Luciano per 233/300 e Vittorio per 67/300, fratelli fu Augusto, in comune di Monteverdi Marittimo (Pisa)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 41/1964 (PRES. AMBROSINI; REL. SANDULLI)

Riforma fondiaria – Non corrispondenza con il piano pubblicato – Beni di proprietà comune a più soggetti – Espropriazione in testa ad un condomino anche della quota di cui il piano pubblicato prevedeva l'espropriazione in testa ad altro condomino.

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1951, n. 1410 recante «Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Solima Vincenzo fu Rosalbino, in comune di Bisignano (Cosenza).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 59/1964 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“erga omnes”) – Delegazione al Governo con obbligo di conformarsi a tutte le clausole dei contratti collettivi – Esclusione di quelle che rendono obbligatoria per i non appartenenti alle associazioni stipulanti l'iscrizione alle Casse edili – Addetti all'industria edilizia – Costituzione di Casse edili e versamento di contributi.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 792 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini della provincia di Perugia).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 73/1964 (PRES. AMBROSINI; REL. MANCA)

Riforma fondiaria – Determinazione della quota di scorporo – Riferimento ai dati del nuovo catasto non ancora in vigore alla data del 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 1952, n. 372 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Ghera Giovanni fu Pasquale, in comune di Santa Luce Orciano (Pisa)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 78/1964 (PRES. AMBROSINI, REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“erga omnes”) – Delegazione al Governo con obbligo di conformarsi a tutte le clausole dei contratti collettivi – Esclusione di quelle che rendono obbligatoria per i non appartenenti alle associazioni stipulanti l'iscrizione alle Casse edili – Costituzione di Casse edili.

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“erga omnes”) – D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032 – Illegittimità nella parte in cui estendeva “erga omnes” l'art. 62 del contratto collettivo nazionale sulla istituzione e gestione di Casse edili – Non implica caducazione delle clausole dei contratti integrativi provinciali emesse sulla fase dell'art. 62 – Autonomia di tali contratti – Necessità di apposita pronuncia di illegittimità.

Decreto del Presidente della Repubblica 11 dicembre 1961, n. 1642 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Catania, Palermo, Siracusa e Trapani).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 79/1964 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“erga omnes”) – Delegazione al Governo con obbligo di conformarsi a tutte le clausole dei contratti collettivi – Esclusione di quelle che rendono obbligatoria per i non appartenenti alle associazioni stipulanti l’iscrizione alle Casse edili – D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865 – Costituzione di Casse edili e versamento di contributi.

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“erga omnes”) – D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032 – Illegittimità nella parte in cui estendeva “erga omnes” l’art. 62 del contratto collettivo nazionale sulla istituzione e gestione di Casse edili – Non implica caducazione delle clausole dei contratti integrativi provinciali emesse sulla base dell’art. 62 – Autonomia di tali contratti – Necessità di apposita pronuncia di illegittimità.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 865 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 97/1964 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“erga omnes”) – Delegazione al Governo con obbligo di conformarsi a tutte le clausole dei contratti collettivi – Esclusione di quelle che rendono obbligatoria per i non appartenenti alle associazioni stipulanti l’iscrizione alle Casse edili – D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865 – Costituzione di Casse edili e versamento di contributi.

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“erga omnes”) – D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032 – Illegittimità nella parte in cui estendeva “erga omnes” l’art. 62 del contratto collettivo nazionale sulla istituzione e gestione di Casse edili – Non implica caducazione delle clausole dei contratti integrativi provinciali emesse sulla base dell’art. 62 – Autonomia di tali contratti – Necessità di apposita pronuncia di illegittimità.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 865 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Avellino, Benevento, Caserta, Napoli e Salerno).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 3/1965 (PRES. AMBROSINI; REL. CASTELLI AVOLIO)

Riforma fondiaria – Formazione dei piani di espropriazione sulla base del nuovo catasto entrato in attuazione dopo il 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2714 recante «Trasferimento in proprietà all’Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Pedani Vittoria fu Angiolo, maritata Bertini, in comune di Volterra (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3895 recante «Approvazione del piano particolareggiato di espropriazione compilato dall’Ente per la colonizzazione della Marem-

ma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Pedani Vittoria fu Angiolo, in comune di Volterra (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 3 ottobre 1952, n. 1763 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Inghirami Ennio, Gino, Iacopo, Paolo, fratelli fu Pier Nello, in comune di Volterra (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 3 ottobre 1952, n. 1764 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Inghirami Ennio, Gino, Iacopo, Paolo, fratelli fu Pier Nello, in comune di Montecatini Val di Cecina (Pisa)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 18/1965 (PRES. AMBROSINI; REL. CASSANDRO)

Riforma fondiaria – Beni di proprietà privata – Inclusione nell'esproprio di terreni demaniali.

Decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1952, n. 1150 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Lauridia Michele fu Vincenzo, in comune di Venosa (Potenza)».

Decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1952, n. 517 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Rapolla Maria Rosaria fu Vito, in comune di Venosa (Potenza)».

Decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1952, n. 1492 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Santangelo Giuseppe fu Alberto, in comune di Venosa (Potenza)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 43/1965 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“erga omnes”) – Lavoratori addetti all'industria edilizia – Obbligatorietà “erga omnes” dell'art. 61 del contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959.

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“erga omnes”) – Lavoratori addetti all'industria edilizia – Obbligatorietà della clausola 10 dell'accordo collettivo di lavoro 30 settembre 1959 per la provincia di Palermo.

Decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1960, n. 1032 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini).

Decreto del Presidente della Repubblica 11 dicembre 1961, n. 1642 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Catania, Palermo, Siracusa e Trapani).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 56/1965 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie edilizie – Obbligatorietà dell’art. 55 del contratto collettivo di lavoro 24 luglio 1959, che dispone l’esperimento obbligatorio di conciliazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1960, n. 1032 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 89/1965 (PRES. AMBROSINI; REL. CASTELLI AVOLIO)

Riforma fondiaria – Determinazione della quota espropriabile sulla base di reddito dominicale superiore a quello risultante da certificato catastale e riferito al 15 novembre 1949 – Ulteriori riferimenti a dati non relativi alle risultanze del catasto in tale data.

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3455 recante «Trasferimento in proprietà all’Ente per lo sviluppo dell’irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di De Mattheis Maria fu Giambattista, in comune di Rotello (Campobasso)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 100/1965 (PRES. AMBROSINI; REL. BENEDETTI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Obbligatorietà (“*erga omnes*”) dell’accordo collettivo del 30 settembre 1959 per la Provincia di Roma, istitutivo (art. 11) di una Cassa edile.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 867 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Frosinone, Latina, Roma e Viterbo).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 2/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. BENEDETTI)

Espropriazione per pubblica utilità – Provvedimenti a favore della città di Napoli – Estensione alla provincia di Napoli della giurisdizione della giunta speciale delle espropriazioni presso la Corte di appello.

Regio decreto 11 aprile 1926, n. 752 (Poteri dell’Alto Commissario per la Città e la Provincia di Napoli in materia di espropriazione per pubblica utilità), art. 2, comma 2.

Costituzione, art. 77, comma primo.

SENTENZA N. 8/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. FRAGALI)

Lavoro – D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1019, che rende obbligatorio l’accordo interconfederale 20 dicembre 1950 sui licenziamenti per riduzione di personale dei lavoratori dipendenti da imprese industriali – Obbligo di un previo procedimento di conciliazione fra le organizzazioni sindacali competenti – Estraneità agli interessi tutelati dalla legge 14 luglio 1959, n. 741.

Decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1960, n. 1019 (Norme sui licenziamenti per riduzione di personale dei lavoratori dipendenti dalle imprese industriali).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 24/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Riforma fondiaria – Consistenza della proprietà terriera alla data del 15 novembre 1949 – Determinazione – Inclusione di un fondo non di proprietà dell'espropriato da data anteriore – Eccesso dai limiti della delega.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4134 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di De Pascalis Carlo fu Luigi, in comune di Melendugno (Lecce)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 28/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. CASTELLI AVOLIO)

Riforma fonderia – Formulazione dei piani di esproprio sulla base dei dati del nuovo catasto non ancora entrato in vigore al 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2774 (Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Di Clemente Benedetto fu Pietro, in comune di Roma).

Decreto del Presidente della Repubblica 3 ottobre 1952, n. 1756 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la Colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Campani Laura di Luigi, in comune di Volterra (Pisa)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 31/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. JAEGER)

Riforma fondiaria – Espropriazione di terreni boschivi con pendenze talmente elevate da non consentirne la trasformazione agraria.

Decreto del Presidente della Repubblica. 29 novembre 1952, n. 2664 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Dussoni Maria fu Torquato, vedova Arangino, in comune di Laconi (Nuoro)».

Decreto del Presidente della Repubblica. 29 novembre 1952 n. 2665 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Dussoni Maria fu Torquato, vedova Arangino, in comune di Nurallao (Nuoro)».

Decreto del Presidente della Repubblica. 29 novembre 1952 n. 2666 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Dussoni Maria fu Torquato, vedova Arangino, in comune di Villanovatulo (Nuoro)».

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3104 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Dussoni Maria fu Torquato, vedova Arangino, in comune di Atzara (Nuoro)».

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3105 recante «Trasferimento in

proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Dussoni Maria fu Torquato, vedova Arangino, in comune di Atzara (Nuoro)».

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3106 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Dussoni Maria fu Torquato, vedova Arangino, in comune di Belvi (Nuoro)».

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3107 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Dussoni Maria fu Torquato, vedova Arangino, in comune di Gadoni (Nuoro)».

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3108 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Dussoni Maria fu Torquato, vedova Arangino, in comune di Sorgono (Nuoro)».

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3109 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Dussoni Maria fu Torquato, vedova Arangino, in comune di Tiana (Nuoro)».

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3110 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Dussoni Maria fu Torquato, vedova Arangino, in comune di Tonara (Nuoro)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 45/1966 (PRS. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie edilizie – Contratto collettivo di lavoro 24 luglio 1959, art. 56 – Decadenza dal diritto del lavoratore a proporre reclamo oltre i quattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro – Costituisce deroga alle norme di diritto comune.

Decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1960, n. 1032 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 48/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. CHIARELLI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Edilizia – Obbligatorietà dell'accordo collettivo integrativo 1 luglio 1959 per la Provincia di Reggio Calabria, istitutivo (art. 11) di una Cassa edile.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 866 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 50/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. BONIFACIO)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo (“*erga omnes*”) – D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1011, che recepisce l'accordo interconfederale 18 ottobre 1950 – Previsione di un tentativo preliminare di

conciliazione demandato alle organizzazioni sindacali – Mancato espletamento – Non produce effetti – Estraneità all'oggetto della delega.

Decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1960, n. 1011 (Norme sui licenziamenti individuali dei lavoratori dipendenti dalle imprese industriali).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 52/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. BRANCA)

Riforma fondiaria – Determinazione della consistenza effettiva della proprietà alla data del 15 novembre 1949 – Inclusione di bene per metà ereditato in data anteriore da soggetto diverso dall'espropriando.

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3475 (Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Maggipinto Francesco fu Francesco, in comune di Palagianello (Taranto)).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 84/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. FRAGALI)

Riforma fondiaria – Formazione dei piani di espropriazione sulla base del catasto entrato in attuazione in data successiva al 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2888 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Gotti Lega Alberto fu Augusto, in comune di Laiatico (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3884 recante «Approvazione del piano particolareggiato di espropriazione compilato dall'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Gotti Lega Alberto fu Augusto, in comune di Laiatico (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 21 marzo 1957.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 97/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. CHIARELLI)

Riforma fondiaria – Determinazione della quota di scorporo in base a dati catastali entrati in vigore successivamente al 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2698 (Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà il Macchioni-Gotti Sabatino di Giuseppe, in comune di Laiatico (Pisa)).

Costituzione, art. 76 e 77.

SENTENZA N. 98/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. CHIARELLI)

Riforma fondiaria – Determinazione della quota di scorporo sulla base di dati catastali entrati in vigore successivamente al 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3499 recante «Trasferimento in

proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino, di terreni di proprietà di Biondi Bartolini Giovanni fu Giulio, nel comune di Pomarance (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4059 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Santi Pietro e Maria Luisa fu Felice, in comune di Formello (Roma)».

Costituzione, art. 76 e 77.

SENTENZA N. 99/1966 (PRES. AMBROSINI; REL. CHIARELLI)

Riforma fondiaria – Determinazione della quota di esproprio con riferimento ai dati catastali entrati in vigore successivamente al 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1952, n. 1859 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà della “Beni Rustici” Società Anonima Toscana, con sede in Milano, in comune di Monteverdi Marittimo (Pisa)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 6/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Riforma fondiaria – Espropriazione disposta con riferimento a dati catastali successivi alla data del 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2710 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Ognà Anita fu Giacomo, maritata Rosa, in comune di Santa Luce Orciano (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3891 recante «Approvazione del piano particolareggiato di espropriazione compilato dall'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Ognà Anita fu Giacomo, maritata Rosa, in comune di Santa Luce Orciano (Pisa)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 9/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge di delegazione 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie edilizie – Obbligatorietà dell'art. 46 del contratto collettivo di lavoro 1 agosto 1959, che dispone l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione.

Decreto del Presidente della Repubblica. 14 luglio 1960, n. 1032 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 21/1967 (PRES. PAPALDO; REL. MANCA)

Riforma fondiaria – Determinazione della quota espropriabile – Inclusione nel decreto di scorporo di terreni non appartenenti all'espropriando alla data del 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3975 recante «Trasferimento in

proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Petrocchi Bernardino fu Andrea (eredi), in comune di Massa Marittima (Grosseto)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 26/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. CASSANDRO)

Lavoro – Legge di delegazione 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo (“*erga omnes*”) ai lavoratori Aziende di credito – Obbligatorietà del nono comma dell'art. 41 del contratto collettivo nazionale per i dipendenti delle aziende di credito 1 agosto 1955 – Obbligo di segnalare alle organizzazioni sindacali dei lavoratori “il lavoro straordinario di qualsiasi natura”.

Decreto del Presidente della Repubblica 2 gennaio 1962, n. 934 (Norme sul trattamento economico e normativo degli impiegati, dei commessi e del personale ausiliario delle Aziende di credito con più di 100 dipendenti).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 38/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. CHIARELLI)

Riforma fondiaria – Espropriazione di terreni disposta con riferimento alla consistenza fondiaria posteriore al 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1952, n. 1106 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione del Delta Padano di terreni di proprietà di Vandini Alberto fu Antonio, in comune di Copparo (Ferrara)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 39/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. CHIARELLI)

Riforma fondiaria – Espropriazione di terreni disposta con riferimento alla consistenza fondiaria posteriore al 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4318 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione del Delta Padano di terreni di proprietà di Massari Maria Teresa in Francesco, in comune di Portomaggiore (Ferrara)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 41/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie edilizie – Casse edili.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 715 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Genova, Imperia, La Spezia e Savona).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 63/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. BRANCA)

Riforma fondiaria – Formazione del piano di espropriazione – Determinazione della quota di scorporo con riferimento a dati catastali successivi alla data del 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1952, n. 1185 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Campani Dina di Luigi, maritata Inghirami, in comune di Volterra (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4344 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Campani Dina di Luigi, maritata Inghirami, in comune di Volterra (Pisa)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 73/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. CHIARELLI)

Lavoro – Legge di delegazione 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie edilizie – Obbligatorietà dell'art. 62 del contratto collettivo integrativo per la provincia di Potenza in ordine al versamento di contributi alle Casse edili.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 779 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle Imprese edili ed affini delle province di Matera e Potenza).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 99/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. CHIARELLI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie edilizie – Art. 10 del contratto – Contributi a favore dell'ente scuola di addestramento professionale.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 868 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 107/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. OGGIONI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo (“*erga omnes*”) – Ente nazionale per l'istruzione professionale grafica – Natura strumentale della sua istituzione – Contratto collettivo nazionale di lavoro 1 ottobre 1959 – Imposizione di un contributo per la creazione e funzionamento dell'ente.

Decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 1960, n. 1326 (Norme sul trattamento economico e normativo dei lavoratori dipendenti dalle imprese grafiche e affini).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 133/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. MORTATI)

Riforma fondiaria – Formazione del piano di espropriazione – Riferimento a dati catastali successivi alla data del 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 4164 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Zoppi Claudia di Gaetano nei Berliri – Zoppi, in comune di Pitigliano (Grosseto)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 152/1967 (PRES. AMBROSINI; REL. VERZI)

Assistenza e previdenza – Pensione – Contributi figurativi – Interruzione obbligatoria del lavoro durante lo stato di gravidanza e di puerperio – Requisito del minimo di un anno di contribuzione nell'ultimo quinquennio.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 12, comma 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 37/1968 (PRES. SANDULLI; REL. BENEDETTI)

Riforma fondiaria – Enfiteusi – Terreni in enfiteusi di enti pubblici – Esclusione dall'espropriazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3322 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione del Delta Padano di terreni di proprietà di Fernè Daniele fu Tancredi, in comune di Argenta (Ferrara)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 41/1968 (PRES. SANDULLI; REL. ROCCHETTI)

Riforma fondiaria – Formazione dei piani di espropriazione – Dati catastali – Riferimento alla data del 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1952, n. 1860 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Bianchini Fidia e Rodolfo fu Giovanni, in comune di Pomarance (Pisa)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 42/1968 (PRES. SANDULLI; REL. ROCCHETTI)

Riforma fondiaria – Formazione dei piani di espropriazione – Dati catastali – Riferimento alla data del 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2692 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Gotti Lega Ernesto fu Augusto, in comune di Laiatico (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2693 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Gotti Lega Ernesto fu Augusto, in comune di Campiglia Marittima (Livorno)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 43/1968 (PRES. SANDULLI; REL. ROCCHETTI)

Riforma fondiaria – Formazione dei piani di espropriazione – Dati catastali – Riferimento alla data del 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1952, n. 1398 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Beltrami Maria fu Cleomene, in comune di Castelnuovo di Val di Cecina (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1952, n. 1400 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Beltrami Maria fu Cleomene, in comune di Pomarance (Pisa)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 119/1968 (PRES. SANDULLI; REL. BENEDETTI)

Riforma fondiaria – Terzo residuo – Necessità che i terreni ricadenti nel terzo residuo siano di proprietà del soggetto passivo dello scorporo – Terreni non di proprietà dell'espropriato ricompresi nel terzo residuo.

Decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1952, n. 506 recante «Approvazione del piano particolareggiato di espropriazione compilato dall'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – relativo a terreni di proprietà di Romanazzi Guglielmo di Giovanni, in comune di Palagiano (Taranto)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 12/1969 (PRES. SANDULLI; REL. MORTATI)

Lavoro – Contratti collettivi – Obbligatorietà “*erga omnes*” del tentativo di conciliazione previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei dipendenti dalle industrie edilizie ed affini.

Lavoro – Contratti collettivi – Collegi tecnici per le assegnazioni di categoria.

Decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1960, n. 1032 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai e degli impiegati addetti alle industrie edilizie ed affini).

Decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 1960, n. 1069 (Norme sul trattamento economico e normativo dei lavoratori dipendenti dalle imprese dell'alimentazione dolciaria).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 33/1969 (PRES. SANDULLI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie edilizie – Casse edili – Obbligatorietà “*erga omnes*” dell'art. 12 del contratto collettivo 1 ottobre 1959.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 868 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 34/1969 (PRES. SANDULLI; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie edilizie – Casse edili – Obbligatorietà “*erga omnes*” dell’art. 7, terzo comma, dell’accordo collettivo 22 settembre 1959.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 740 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Mantova, Milano, Pavia, Sondrio e Varese).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 99/1969 (PRES. BRANCA; REL. BENEDETTI)

Riforma fondiaria – Espropriazione di terreni demaniali.

Decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1244 recante «Trasferimento in proprietà all’Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Berlingieri Clementina di Francesco, in comune di Parenti (Cosenza)».

Costituzione, 76 e 77.

SENTENZA N. 133/1969 (PRES. BRANCA; REL. TRIMARCHI)

Riforma fondiaria – Terreni suscettibili di espropriazione – Determinazione – Limite costituito dalla sterilità dei terreni – Trasformabilità dei terreni sulla base di criteri obiettivi di giudizio – Operatività di questi come limite all’esercizio della potestà legislativa delegata.

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3790 (Trasferimento all’Ente per la colonizzazione del Delta Padano di terreni di proprietà di Baldi Luigi e Giuseppe di Antonio, in comune di Ravenna).

Costituzione, artt. 76 e 76.

SENTENZA N. 153/1969 (PRES. BRANCA; REL. TRIMARCHI)

Lavoro – Legge di delegazione 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Dipendenti dalle casse di risparmio, monti di credito su pegno – Obbligatorietà del nono comma dell’art. 36 del contratto collettivo nazionale 28 febbraio 1941 – Obbligo di segnalare alla rappresentanza del personale “il lavoro straordinario di qualsiasi natura”.

Decreto del Presidente della Repubblica 2 gennaio 1962, n. 912 (Norme sul trattamento economico e normativo degli impiegati di 1^a e di 2^a categoria, del personale subalterno, degli operai, delle guardie notturne e del personale di fatica, dipendenti dalle Casse di risparmio, Monti di credito su pegno di prima categoria ed Enti equiparati).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 161/1969 (PRES. BRANCA; REL. DE MARCO)

Lavoro – Legge di delegazione 14 luglio 1959, n. 7419 recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie produttrici di cemento – Obbligatorietà “*erga omnes*” del tentativo di conciliazione preveduto dai contratti nazionali.

Decreto del Presidente della Repubblica 2 ottobre 1960, n. 1378 (Norme sul trattamento economico e normativo dei lavoratori dipendenti dalle imprese esercenti la produzione del cemento, amianto-cemento e la produzione promiscua di cemento, calce e gesso).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 71/1970 (PRES. BRANCA; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo – Obbligatorietà “*erga omnes*” dell’art. 12 del contratto collettivo di lavoro 1 settembre 1959 per gli operai edili ed affini della provincia di Genova – Istituzione di casse edili.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 715 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Genova, Imperia, La Spezia e Savona).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 125/1970 (PRES. BRANCA; REL. BENEDETTI)

Assistenza e previdenza – Servizio militare – Riconoscimento ai fini della pensione a carico dell’assicurazione generale obbligatoria – Non riconoscibilità del periodo computabile (anche se non sia stato effettivamente computato) per le pensioni a carico di altre forme di previdenza – Non è norma di coordinamento e di attuazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell’assicurazione obbligatoria per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti), art. 10, comma 3.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 126/1970 (PRES. BRANCA; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (*erga omnes*) – Obbligatorietà “*erga omnes*” dell’articolo 8, secondo comma, del contratto collettivo 1 ottobre 1959 per gli operai edili e affini della provincia di Macerata – Istituzione di casse edili.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 868 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 127/1970 (PRES. BRANCA; REL. DE MARCO)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo (*erga omnes*) – Disciplina del rapporto di agenzia e rappresentanza commerciale – Obbligatorietà del tentativo di conciliazione previsto dall’accordo economico collettivo del 20 giugno 1956.

Decreto Presidente della Repubblica 16 gennaio 1961, n. 145 (Norme sul trattamento economico e normativo per gli agenti e rappresentanti di commercio delle imprese industriali).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 143/1970 (PRES. BRANCA; REL. OGGIONI)

Riforma fondiaria – Formazione dei piani di espropriazione – Dati catastali – Riferimento alla data del 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2778 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Galli Tassi Bardini Anna Maria fu Gallo maritata Ghezzi, in comune di Volterra (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3882 recante «Approvazione del piano particolareggiato di espropriazione compilato dall'Ente per la colonizzazione della Maremma toscano-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Galli Tassi Bardini Anna Maria fu Gallo, maritata Ghezzi, in comune di Pomarance (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 3 gennaio 1958.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 160/1970 (PRES. BRANCA; REL. DE MARCO)

Imposte e tasse – Imposte dirette – Limiti della detraibilità delle imposte – Aggravamento a danno dei contribuenti del sistema accolto dalla legislazione precedente.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 (Approvazione del testo unico delle leggi sulle imposte dirette), art. 136, lett. *b*).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 162/1970 (PRES. BRANCA; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Addetti alle industrie edilizie della provincia di Genova – Obbligatorietà dell'art. 11 del contratto collettivo di lavoro 1 settembre 1959 – Istituzione di casse edili.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 715 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Genova, Imperia, La Spezia e Savona).

Costituzione, art. 76 e 77.

SENTENZA N. 18/1971 (PRES. BRANCA; REL. CHIARELLI)

Lavoro – Legge di delegazione 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo (“*erga omnes*”) – Dipendenti dalle aziende produttrici di materiali laterizi – Obbligatorietà dell'art. 53 del contratto collettivo nazionale 18 dicembre 1957 – Termine di decadenza per i reclami dei lavoratori in deroga alle norme di diritto comune.

Decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1960, n. 1028 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai ed impiegati addetti alle aziende produttrici di materiali laterizi).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 42/1971 (PRES. BRANCA; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo – Lavoratori addetti all’edilizia – Obbligatorietà *erga omnes* degli artt. 6, terzo comma, e 11 del contratto collettivo di lavoro 30 settembre 1959 – Istituzione di casse edili.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 780 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Campobasso, Pescara e Teramo).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 101/1971 (PRES. BRANCA; REL. MORTATI)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Operai edili della provincia di Siracusa – Istituzione di Casse edili – D.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, nella parte in cui rende efficace *erga omnes* l’art. 12, terzo comma, dell’accordo collettivo 8 novembre 1957, modificato dall’accordo 26 febbraio 1959.

Decreto del Presidente della Repubblica 11 dicembre 1961, n. 1642 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Catania, Palermo, Siracusa e Trapani).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 59/1972 (PRES. CHIARELLI; REL. DE MARCO)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (*erga omnes*) – Limiti posti al Governo nell’esercizio del potere delegato – Dipendenti dalle industrie tessili – Obbligatorietà *erga omnes* di clausole del contratto collettivo nazionale del 31 luglio 1959 che perseguono finalità estranee a quelle della delegazione.

Decreto del Presidente della Repubblica 2 gennaio 1962, n. 523 (Norme sul trattamento economico e normativo dei lavoratori dipendenti: dalle imprese esercenti le attività cotoniere; dalle imprese esercenti l’attività della canapa, del lino, delle fibre dure e dei semilavorati di canapa macerata, stigliatura canapa verde e grezzo; dalle imprese esercenti l’attività della tessitura della seta e delle fibre artificiali e sintetiche; dalle imprese esercenti l’attività della lana, del feltro tessuto, del feltro battuto e degli articoli da caccia dalle imprese esercenti l’attività della tessitura delle fibre artificiali e sintetiche; dalle imprese esercenti l’attività della tintoria, stamperia, apparecchiatura e coesionatura della seta, del rajon e delle altre fibre, per conto proprio e per conto terzi; dalle imprese esercenti l’attività della filatura dei cascami di seta; dalle imprese esercenti l’attività jutiera; dalle imprese dei tessuti vari, da quelle amiantiere, nonchè dalle imprese delle province di Como e Torino fabbricanti tappeti; dalle imprese esercenti l’attività di tintoria, candeggio, stampa, mercerizzazione e finissaggio).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 118/1972 (PRES. CHIARELLI; REL. MORTATI)

Riforma fondiaria – Formazione dei piani di espropriazione – Dati catastali – Riferimento alla data del 15 novembre 1949 – Accertamento della situazione dei fondi esistente a quella data –

Competenza del giudice *a quo* – Riferimento ad accertamenti divenuti definitivi in data successiva.

Riforma fondiaria – Determinazione della quota espropriabile – Influenza su di essa di atti di transazione e di divisione successivi al 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3462 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Di Miscio Antonio di Gerardo, in comune di Ascoli Satriano (Foggia)».

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3463 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Di Miscio Francesco di Gerardo, in comune di Ascoli Satriano (Foggia)».

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3464 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Di Miscio Gerardo di Gerardo, in comune di Ascoli Satriano (Foggia)».

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3465 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria – di terreni di proprietà di Di Miscio Nicola di Gerardo, in comune di Ascoli Satriano (Foggia)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 185/1972 (PRES. MORTATI; REL. DE MARCO)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori (“*erga omnes*”) – Delegazione al Governo con obbligo di conformarsi a tutte le clausole dei contratti collettivi – Esclusione di quelle che rendono obbligatoria per i non appartenenti alle associazioni stipulanti l'iscrizione alle Casse edili – Obbligatorietà “*erga omnes*” delle clausole 8 e 9 del contratto collettivo 25 settembre 1959 per gli addetti all'industria edilizia della Provincia di Padova.

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 902 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Belluno, Gorizia, Padova, Rovigo, Treviso, Udine, Venezia, Verona e Vicenza).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 206/1972 (PRES. E REL. CHIARELLI)

Lavoro – Legge 1 ottobre 1960, n. 1027, art. 1 – Conferimento al Governo del potere di emanare norme uniformi alle clausole degli accordi economici e dei contratti collettivi stipulati entro i dieci mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge 14 luglio 1959, n. 741 – Illegittimità costituzionale già dichiarata – Conseguente illegittimità dei decreti emessi in base alla legge n. 1027 – Obbligatorietà “*erga omnes*” dell'accordo collettivo integrativo 1 agosto 1960 – Dipendenti delle aziende commerciali.

Decreto del Presidente della Repubblica 2 gennaio 1962, n. 414 (Norme sul trattamento economico e normativo dei dipendenti dalle imprese commerciali della provincia di Caltanissetta).

Costituzione, art. 77.

SENTENZA N. 52/1973 (PRES. BONIFACIO; REL. ROCCHETTI)

Riforma fondiaria – Quota espropriabile – Determinazione dell'estensione in trecento ettari – Espropriano terreni compresi nella quota non espropriabile.

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1951, n. 1429 recante «Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Filippelli Giuseppe fu Luigi, in comune di Calopezzati (Cosenza)».

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1951, n. 1440 recante «Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Filippelli Giuseppe fu Luigi, in comune di Rossano (Cosenza)».

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1951, n. 1444 recante «Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Filippelli Giuseppe fu Luigi, in comune di Crosia (Cosenza)».

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 43/1974 (PRES. BONIFACIO; REL. OGGIONI)

Riforma fondiaria – Determinazione della quota espropriabile – Scorporo di terreni appartenenti al proprietario – Ricomprensione nell'espropriazione di una particella non appartenente agli espropriati.

Decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1952, n. 2047 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania – Sezione speciale per la riforma fondiaria di terreni di proprietà di Di Loreto Biagio fu Tommaso, in comune di Ascoli Satriano (Foggia)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 44/1974 (PRES. BONIFACIO; REL. OGGIONI)

Riforma fondiaria – Determinazione della quota espropriabile – Riferimento ai dati catastali in vigore al 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3620 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Bicocchi Michele fu Emilio, in comune di Pomarance (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3865 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Bicocchi Emilio, Luigi, Giancarlo e Franca, fratelli e sorella fu Giuseppe, in comune di Pomarance (Pisa)».

Decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2879 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Bicocchi Michele fu Emilio, Bicocchi Emilio, Luigi, Giancarlo e Franca, fratelli e sorella fu Giuseppe, in comune di Gavorrano (Grosseto)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 258/1974 (PRES. BONIFACIO; REL. CAPALOZZA)

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori – Dipendenti da imprese edili – D.P.R. 2 gennaio 1962, n. 863, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 8, terzo comma, del contratto collettivo di lavoro 2 ottobre 1959.

Lavoro – Legge 14 luglio 1959, n. 741, recante norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori – Dipendenti da imprese edili – D.P.R. 9 maggio 1961, n. 902, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 7 del contratto collettivo di lavoro 25 settembre 1959 (finanziamento della scuola professionale edile).

Decreto del Presidente della Repubblica 2 gennaio 1962, n. 863 (Norme sul trattamento economico e normativo per gli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Arezzo, Chieti, Modena e Potenza e del comune di Rimini e circondario).

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 902 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle province di Belluno, Gorizia, Padova, Rovigo, Treviso, Udine, Venezia, Verona e Vicenza).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 265/1974 (PRES. BONIFACIO; REL. OGGIONI)

Reati e pene – Obbligo di denuncia di materiale radioattivo – Sanzioni in caso di inosservanza.

Legge 31 dicembre 1962, n. 1860 (Impiego pacifico dell'energia nucleare), art. 28.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 32/1975 (PRES. BONIFACIO; REL. DE MARCO)

Imposte e tasse – Enti tassabili in base a bilancio, ma non esercenti attività commerciali – Tassabilità delle plusvalenze e sopravvenienze attive dei beni facenti parte del capitale dell'impresa.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 (Approvazione del testo unico delle leggi sulle imposte dirette), art. 106, comma 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 160/1975 (PRES. BONIFACIO; REL. OGGIONI)

Riforma fondiaria – Quota espropriabile – Determinazione – Donazione obnuziale di terreni anteriore al 15 novembre 1949.

Decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1951, n. 1490 recante «Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Boscarelli Nicola fu Luigi, in comune di Bisignano (Cosenza)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 161/1975 (PRES. BONIFACIO; REL. AMADEI)

Riforma fondiaria – Compilazione delle tabelle di scorporo – Mancato riferimento alle risultanze catastali vigenti al 15 novembre 1949 (ex art. 4 legge n. 841 del 1950), bensì alle variazioni intervenute successivamente.

Decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1952, n. 1438 recante «Trasferimento in proprietà all'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino di terreni di proprietà di Saraceni Filippo fu Massimiliano, in comune di Orbetello (Grosseto)».

Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3843 recante «Approvazione del piano particolareggiato di espropriazione compilato dall'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale e del territorio del Fucino, relativo ai terreni di proprietà di Saraceni Filippo, fu Massimiliano, in comune di Orbetello (Grosseto)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 19/1976 (PRES. OGGIONI; REL. TRIMARCHI)

Lavoro – Dipendenti dagli istituti di cura privati della provincia di Caserta – Trattamento economico e normativo – D.P.R. 2 gennaio 1962, n. 538, articolo unico: conferimento di efficacia *erga omnes* a contratto collettivo – Adozione del decreto sulla base di legge dichiarata illegittima.

Decreto del Presidente della Repubblica 2 gennaio 1962, n. 538 (Norme sul trattamento economico e normativo per i lavoratori dipendenti dagli Istituti di cura privati della provincia di Caserta).

Costituzione, art. 77.

SENTENZA N. 136/1976 (PRES. ROSSI; REL. GIONFRIDA)

Riforma fondiaria – Ambito di operatività – Limitazione alla proprietà “terriera” privata – D.P.R. 22 settembre 1950, n. 768 – Colpisce anche beni a destinazione industriale e fabbricati urbani – Eccesso dai limiti della delega contenuta nella legge 12 maggio 1950, n. 230.

Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1950, n. 768 recante «Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Piscitelli Francesco fu Gabriele, in comune di Pedace (Cosenza)».

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 157/1976 (PRES. ROSSI; REL. CAPALOZZA)

Agricoltura – Applicazione dei regolamenti comunitari – Prezzo dell'olio di oliva – Integrazione – Legge di delegazione 13 ottobre 1969, n. 740: previsione del fatto come reato contravvenzionale – D.P.R. 24 dicembre 1969, n. 1053, art. 1: configurazione del fatto come delitto.

Decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1969, n. 1053 (Disposizioni per l'applicazione di regolamenti comunitari nei settori delle materie grasse di origine vegetale, degli ortofrutticoli e degli agrumi), art. 1.

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 243/1976 (PRES. ROSSI; REL. CAPALOZZA)

Assistenza e previdenza – Invalidità, vecchiaia e superstiti – Assicurazione obbligatoria dei lavoratori dipendenti – D.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1432, art. 5 – Esclude la prosecuzione volontaria nei periodi durante i quali l'interessato, divenuto lavoratore autonomo, sia obbligatoriamente iscritto ad una gestione speciale.

Decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1432 (Riordinamento della

prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti e per la tubercolosi), art. 5, comma 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 173/1981 (PRES. GIONFRIDA; REL. ELIA)

Regioni – Assistenza e beneficenza pubblica – Trasferimento di funzioni precedentemente esplicate (anche) da enti operanti in ambito infraregionale.

Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), art. 25, commi 5, 6, 7 e 9.

Costituzione, artt. 76 e 77, primo comma.

SENTENZA N. 255/1984 (PRES. ELIA; REL. PALADIN)

Pensioni – Trattamento di quiescenza – Indennità di buonuscita – Orfani – Introduzione di parità di trattamento fra orfane e orfani, privando le figlie nubili di un diritto loro spettante, solo perché maggiorenni.

Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032 (Testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 5, comma 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 3/1987 (PRES. LA PERGOLA; RED. CASAVOLA)

Espropriazione per pubblico interesse – Riforma fondiaria – Procedimento – Scorporo dei terreni – Soggetto passivo – Individuazione effettuata da decreto delegato – Proprietario risultante tale dalle certificazioni catastali.

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1952, n. 4160 (Trasferimento in proprietà all'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna, di terreni di proprietà di Siotto Giuseppe fu Luigi, in comune di Illorai).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 176/1991 (PRES. CORASANITI; RED. CAIANIELLO)

Processo penale – Delega legislativa al Governo – Procedimenti speciali – Giudizio abbreviato – Possibilità di sostituire in tale giudizio la pena dell'ergastolo con la pena della reclusione di anni 30.

Codice di procedura penale, art. 442, comma 2.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 383/1994 (PRES. CASAVOLA; RED. CHELI)

Impiego pubblico – Legge delega (n. 421 del 1993) per la razionalizzazione e la revisione della materia – Nuova disciplina della dirigenza dettata con decreto legislativo n. 29 del 1993 – Sopravvenute modificazioni dettate con decreto legislativo n. 470 del 1993 – Imposizione (oltre che alle regioni a statuto ordinario) alle regioni a statuto speciale e alle province autonome dell'obbligo di adeguare i rispettivi ordinamenti ai principi contenuti nel d.lgs. n. 29 del 1993.

Decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 470 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego), art. 3.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 319/1995 (PRES. BALDASSARE; RED. CHIEPPA)

Riforma fondiaria e agraria – Beni espropriati con decreto presidenziale in base alla legge delega 21 ottobre 1950, n. 841 (legge stralcio), e trasferiti all'ente regionale di sviluppo agricolo della Puglia (ERSAP) – Inclusione di terreni intestati catastalmente ma non appartenenti, in quanto precedentemente usucapiti da un terzo, al soggetto espropriato.

Decreto del Presidente della Repubblica, n. 2491 (Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo della irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, sezione speciale per la riforma fondiaria, di terreni di proprietà di Ostuni Adriano fu Saverio, in Comune di Palagianello).

Costituzione, artt. 76 e 77.

SENTENZA N. 234/1997 (PRES. GRANATA; RED. ONIDA)

Ambiente (tutela dell') – Inquinamento atmosferico – Attuazione di direttive comunitarie – Costruzione di impianti industriali senza autorizzazione – Trattamento sanzionatorio – Previsione della pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda anziché della sola pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203 (Attuazione delle direttive CEE nn. 80/779, 82/884, 84/360, 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183), artt. 24, comma 1, e 25, comma 5.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 292/2000 (PRES. MIRABELLI; RED. BILE)

Giustizia amministrativa – Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo – Giurisdizione in materia di pubblici servizi.

Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), art. 33, commi 1, 2 e 3.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 425/2000 (PRES. MIRABELLI; RED. RUPERTO)

Credito (istituti di) – Anatocismo bancario – Testo unico bancario – Delega al Governo per l'emanazione di "disposizioni integrative e correttive" – Clausole anatocistiche bancarie illegittime – Generale ed indiscriminata sanatoria per il passato e validazione anticipata per il futuro.

Decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), art. 25, comma 3.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 503/2000 (PRES. GUIZZI; RED. CONTRI)

Enti pubblici – Enti operanti in campo musicale – Riordino e trasformazione in fondazioni di diritto privato – Delega legislativa al Governo – Attuazione – Provvedimento legislativo recante la modifica, in senso restrittivo e meno favorevole alle regioni, di precedente normativa delegata, emanata su specifica delega (legge n. 549 del 1995).

Decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134 (Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lett. *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 206/2001 (PRES. RUPERTO; RED. ONIDA)

Regioni – Conferimento di funzioni alle Regioni – Modifiche introdotte in sede di correzione di un precedente decreto delegato – Funzioni e compiti conservati allo Stato in materia di energia – Definizione difforme da quella concordata in sede di intesa.

Regioni – Conferimento di funzioni alle Regioni – Compiti in materia di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e commercio dei pubblici esercizi – Attività regolamentare statale da esercitarsi d'intesa con le regioni.

Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali), artt. 3, comma 1, lett. *a*), e 6.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 303/2003 (PRES. CHIEPPA; RED. MEZZANOTTE)

Lavori pubblici – Grandi opere – Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese – Decreto legislativo per la realizzazione – Censura dell'intero atto.

Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443).

Costituzione, art. 117, sesto comma.

SENTENZA N. 280/2004 (PRES. ZAGREBELSKY; RED. CAPOTOSTI)

Costituzione e leggi costituzionali – Riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione – Legge di attuazione (c.d. legge “La Loggia”) – Delega legislativa al Governo per la mera ricognizione dei principi fondamentali esistenti nelle materie di legislazione concorrente – Possibile individuazione, nelle stesse materie, delle disposizioni rientranti nella competenza esclusiva statale.

Costituzione e leggi costituzionali – Riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione – Legge di attuazione (c.d. legge “La Loggia”) – Delega legislativa al Governo per la mera ricognizione dei principi fondamentali esistenti nelle materie di legislazione concorrente – Prevista individuazione dei principi fondamentali per settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari.

Legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), art. 1, commi 5 e 6.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 281/2004 (PRES. ZAGREBELSKY; RED. VACCARELLA)

Giustizia amministrativa – Giurisdizione esclusiva – Controversie in materia di edilizia e urbanistica – Devoluzione al giudice amministrativo dell'intera materia e non mera estensione dell'ambito della giurisdizione già spettante, tanto di legittimità che esclusiva, alle controversie inerenti i diritti patrimoniali consequenziali – Istituzione di nuova figura di giurisdizione esclusiva e piena, con riferimento all'intero ambito delle controversie relative ad atti, provvedimenti e comportamenti delle amministrazioni pubbliche.

Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), artt. 34, commi 1 e 2.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 50/2005 (PRES. ONIDA, RED. AMIRANTE)

Lavoro – Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla Legge n. 30/2003 – Disciplina dei rapporti di lavoro – Disciplina in materia di assunzioni obbligatorie e riserva di cui all'art. 4-bis, comma 3, del d.lgs. n. 181 del 2000 – Non applicabilità in caso di somministrazione – Deroga non prevista della Legge di delega n. 30 del 2003.

Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), art. 22, comma 6.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 384/2005 (PRES. CAPOTOSTI, RED. AMIRANTE)

Lavoro (tutela del) – Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e lavoro – Previsione fra i membri della Commissione centrale di coordinamento del Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali.

Lavoro (tutela del) – Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e lavoro – Previsione fra i membri delle Commissioni regionali di coordinamento dei Coordinatori regionali delle aziende sanitarie locali – Ricorsi della Regione Emilia-Romagna e della Provincia autonoma di Trento.

Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30), artt. 3, comma 2, e 4, comma 3.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 170/2007 (PRES. BILE; RED. TESAURO)

Brevetti, marchi e privative industriali – Controversie devolute alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale – Previsione dell'assoggettamen-

to al nuovo «rito societario» introdotta dal decreto legislativo n. 30/2005, recante il codice della proprietà industriale.

Brevetti, marchi e privative industriali – Controversie devolute alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale – Dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui ne prevede l'assoggettamento al nuovo «rito societario» – Previsione ulteriore concernente l'assoggettamento al medesimo rito dei procedimenti giudiziari in materia di illeciti afferenti la proprietà industriale di competenza del giudice ordinario e, in generale, in materia di competenza delle sezioni specializzate.

Decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), art. 134, comma 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 340/2007 (PRES. BILE; RED. AMIRANTE)

Società – Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria – Procedimenti di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale – Mancata o tardiva notifica della comparsa di costituzione da parte del convenuto – Valore di non contestazione dei fatti affermati dall'attore (cd. *facta confessio*), ove quest'ultimo deposita istanza di fissazione dell'udienza – Estraneità della disposizione del legislatore delegato alle finalità di riduzione dei termini processuali e della concentrazione del procedimento stabilite dalla legge delega.

Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), art. 13, comma 2.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 71/2008 (PRES. BILE; RED. AMIRANTE)

Procedimento civile – Lavoro e previdenza (controversie in materia di) – Ipotesi di connessione tra cause assoggettate ai diversi riti speciali del lavoro e societario – Applicabilità del rito societario.

Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), art. 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 112/2008 (PRES. BILE; RED. TESAURO)

Brevetti, marchi e privative industriali – Controversie devolute alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale istituite presso le corti d'appello e i tribunali indicati dall'art. 1 del decreto legislativo n. 168 del 2003 – Giudizio di appello – Devoluzione alla cognizione delle sezioni specializzate delle controversie in grado di appello introdotte dopo l'entrata in vigore del codice della proprietà industriale, anche se il giudizio di primo grado o il giudizio arbitrale sono iniziati e si sono svolti secondo le norme precedentemente in vigore – Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 30 del 2005, recante il codice della proprietà industriale.

Decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), art. 245, comma 2.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 123/2009 (PRES. AMIRANTE; RED. TESAURO)

Brevetti, marchi e privative industriali – Procedure di reclamo cautelare iniziate dopo l'entrata in vigore del codice della proprietà industriale, anche se riguardanti misure cautelari concesse secondo le norme precedentemente in vigore – Devoluzione alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale – Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 30 del 2005, recante il codice della proprietà industriale.

Decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), art. 245, comma 3.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 293/2010 (PRES. AMIRANTE, RED. TESAURO)

Espropriazione per pubblica utilità – Utilizzazione *sine titulo* di un bene immobile, per scopi di interesse pubblico, in assenza di provvedimento ablatorio – Prevista acquisizione del bene da parte della pubblica amministrazione, con obbligo di risarcire i danni al proprietario – Connessione inscindibile delle disposizioni denunciate con la disciplina inerente all'acquisizione del diritto di servitù – Introduzione di disciplina sostanzialmente innovativa rispetto al sistema legislativo previgente.

Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), articolo 43.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 61/2012 (PRES. QUARANTA; RED. TESAURO)

Espropriazioni – Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina-Catanzaro – Decreti di esproprio emanati in virtù della delega contenuta nelle leggi di attuazione della riforma fondiaria – Inclusione di terreno, riportato in catasto alle particelle 33 e 91 del foglio 23, non appartenente al soggetto espropriato, ma di proprietà del dante causa delle attrici nel giudizio principale.

Decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1230 (Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina – Catanzaro).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 75/2012 (PRES. QUARANTA; RED. TESAURO)

Responsabilità civile – Turismo – Viaggi, vacanze e circuiti “tutto compreso”, c.d. “pacchetto turistico” – Disciplina delegata adottata in esecuzione della legge comunitaria del 1993, recante attuazione della direttiva n. 90/314/CEE – Inadempimento o cattiva esecuzione delle prestazioni – Obbligazione risarcitoria per i danni alla persona a seguito di sinistro stradale – Misura – Limite di 50.000 franchi-oro previsto dalla convenzione internazionale di Bruxelles relativa al contratto di viaggio (CCV) – Violazione dei criteri della legge delega che prevedeva il riferimento alla disciplina convenzionale (CCV) solo per il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, e che invece imponeva l'osservanza di pregresse disposizioni di maggior favore per il danno alla persona.

Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»), art. 15.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 80/2012 (PRES. GALLO; RED. SILVESTRI)

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Definizione dell’ambito di applicazione – Precisazione che il codice reca norme “necessarie all’esercizio unitario delle funzioni amministrative” “ed altre norme in materia” – Esorbitanza dall’oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Principi sulla produzione del diritto in materia turistica – Condizioni per l’intervento legislativo dello Stato nella materia – Esorbitanza dall’oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Principi in tema di turismo accessibile – Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni già di spettanza regionale – Esorbitanza dall’oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Classificazione delle strutture ricettive – Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni – Esorbitanza dall’oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Classificazione e disciplina delle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere – Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni – Esorbitanza dall’oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive – Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni – Esorbitanza dall’oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Disciplina della pubblicità dei prezzi, con obbligo per gli operatori turistici di comunicare alle Regioni i prezzi praticati – Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni – Esorbitanza dall’oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Classificazione e disciplina delle strutture ricettive extralberghiere – Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni – Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Classificazione e disciplina delle strutture ricettive all'aperto – Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni – Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Definizione delle strutture ricettive di mero supporto – Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Disciplina degli standard qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive – Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni – Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Disposizioni sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive – Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Definizioni in materia di agenzie di viaggio e turismo – Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni – Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie, già legittimate ad operare – Esclusione della nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio – Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle agenzie di viaggio e turismo – Esorbitanza dall'oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Definizione e disciplina dei “sistemi turistici locali” – Esorbitanza dall’oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito – Esorbitanza dall’oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Disciplina delle attività di assistenza al turista – Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni – Esorbitanza dall’oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Turismo – Decreto delegato recante il codice del turismo – Disciplina della gestione dei reclami nei confronti delle imprese e degli operatori turistici – Accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni – Esorbitanza dall’oggetto posto dalla legge delega n. 246 del 2005, consistente nella semplificazione del sistema normativo statale e nella creazione di testi normativi coordinati, comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili.

Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), artt. 1, comma 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, e 68 e 69 dell’allegato 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 162/2012 (PRES. QUARANTA; RED. CARTABIA)

Processo amministrativo – Decreto legislativo adottato in attuazione della delega al Governo per il riordino del processo amministrativo – Controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) – Attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del TAR Lazio, sede di Roma, anziché alla giurisdizione ordinaria – Inosservanza, da parte del legislatore delegato, del criterio direttivo secondo cui il riordino doveva tener conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto.

Processo amministrativo – Decreti legislativi adottati in attuazione della delega al Governo per il riordino del processo amministrativo – Controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB) – Abrogazione delle disposizioni che attribuivano alla Corte d’appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla CONSOB – Inosservanza, da parte del legislatore delegato, del criterio direttivo secondo cui il riordino doveva tener conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto.

Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009,

n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), artt. 133, comma 1, lett. *l*), 135, comma 1, lett. *c*), 134, comma 1, lett. *c*), e dell'art. 4, comma 1, n. 19), dell'Allegato n. 4.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 178/2012 (PRES. QUARANTA; RED. GALLO)

Bilancio e contabilità pubblica – Decreto legislativo delegato in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, adottato in base alla legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 – Applicazione alle autonomie speciali mediante norme di attuazione dei rispettivi statuti da adottarsi entro un tempo stabilito – Inosservanza del termine – Previsione di immediata e diretta applicazione degli interi decreti legislativi, fino al completamento delle procedure.

Bilancio e contabilità pubblica – Decreto legislativo delegato in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, adottato in base alla legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009 – Regole contabili nel settore sanitario – Applicazione diretta anche alle autonomie speciali.

Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), artt. 29, comma 1, lett. *k*), 37, comma 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 272/2012 (PRES. QUARANTA; RED. CRISCUOLO)

Procedimento civile – Disposizioni in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali – Obbligo, nelle materie espressamente indicate, del previo esperimento del procedimento di mediazione, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, eccepibile dal convenuto o rilevabile d'ufficio.

Procedimento civile – Mediazione obbligatoria, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, eccepibile dal convenuto o rilevabile d'ufficio – Dichiarazione di illegittimità costituzionale – Disposizioni strettamente collegate che resterebbero prive di significato a seguito della caducazione della mediazione obbligatoria.

Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), artt. 4, comma 3, e 5, comma 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 219/2013 (PRES. GALLO; RED. LATTANZI)

Bilancio e contabilità pubblica – Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale – Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali – Modalità di applicazione del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale – Previsione che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni –

Previsione che qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, le disposizioni dello stesso trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano sino al completamento delle procedure medesime – Eccesso dai limiti fissati dalla legge di delegazione che non consente deroghe alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti.

Bilancio e contabilità pubblica – Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale – Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali – Sanzioni applicabili a Regioni ed enti locali, in caso di inosservanza del patto di stabilità interno – Prevista applicabilità anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome – Eccesso dai limiti fissati dalla legge di delegazione che non consente deroghe alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti.

Bilancio e contabilità pubblica – Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale – Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali – Obbligo per le Regioni di redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, è altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti – Eccesso di delega in riferimento alle disposizioni di cui agli artt. 2, 17 e 26 della legge delega, per allargamento dell'oggetto fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse.

Bilancio e contabilità pubblica – Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale – Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali – Obbligo per le Regioni di redigere e pubblicare una relazione di fine legislatura, che dia conto dettagliatamente delle principali attività normative e amministrative compiute, e che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 174 del 2012, è altresì trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti – Dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del d.lgs. impugnato – Sopravvivenza di disposizioni prive di autonomia e significato.

Bilancio e contabilità pubblica – Attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale – Meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti di Regioni ed enti locali – Estensione degli effetti del dissesto finanziario ai funzionari regionali e ai componenti del collegio dei revisori dei conti, con ipotesi di decadenza e di interdizione da successivi uffici – Contrasto con l'art. 17, lett. e) della legge delega che limita questo regime sanzionatorio ai soli amministratori degli enti locali.

Decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), artt. 1, commi 1, 2, 3, 3-bis, 4 5 e 6, 2, commi 2, 3 e 5, 3, commi 2 e 3, 7 e 13.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 237/2013 (PRES. GALLO; RED. CORAGGIO)

Ordinamento giudiziario – Riduzione degli uffici giudiziari – Soppressione dei tribunali ordinari, delle sezioni distaccate e delle procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al decreto legislativo n. 155 del 2012 – Soppressione del tribunale di Urbino – Violazione del criterio direttivo che stabilisce la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 novembre 2011.

Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli

uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 1, con l'allegata tabella A.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 50/2014 (PRES. SILVESTRI; RED. GROSSI)

Locazione – Contratti di locazione di immobili ad uso abitativo – Mancata registrazione entro il termine di legge, ovvero registrazione di un contratto con un importo inferiore a quello effettivo, ovvero registrazione di un contratto di comodato fittizio – Sostituzione sanzionatoria della disciplina convenzionalmente stabilita dalle parti – Previsione che, a decorrere dalla registrazione volontaria o d'ufficio, la locazione abbia una durata di quattro anni prorogabile per ulteriori quattro e che il canone annuo sia fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, con indicizzazione Istat – Disciplina non riconducibile all'ambito oggettivo e agli obiettivi perseguiti dalla delega – Inosservanza dell'obbligo contenuto nella legge di delega di adeguamento ai principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente.

Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 3, commi 8 e 9.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 94/2014 (PRES. SILVESTRI; RED. CARTABIA)

Processo amministrativo – Decreto legislativo adottato in attuazione della delega per il riordino del processo amministrativo – Controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia – Attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma – Intervento innovativo sul riparto di giurisdizione – Disposizioni che eccedono i principi e criteri enunciati dalla delega, che richiedevano di "adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori".

Processo amministrativo – Controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia – Riparto di giurisdizione – Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – Disposizione abrogativa delle norme che attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia – Disposizione direttamente conseguente alla disciplina dichiarata incostituzionale.

Processo amministrativo – Controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia – Riparto di giurisdizione – Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia – Disposizione abrogativa delle norme che attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia – Disposizione direttamente conseguente alla disciplina dichiarata incostituzionale.

Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), artt. 133, comma 1, lett. *l*), 134, comma 1, lett. *c*), 135, comma 1, lett. *c*), e 4, comma 1, nn. 17) e 19), dell'Allegato 4.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 153/2014 (PRES. SILVESTRI; RED. MATTARELLA)

Lavoro – Sanzioni amministrative – Decreto legislativo intitolato "attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro" –

Disposizioni, vigenti nel periodo ottobre 2007-giugno 2008, recanti le sanzioni amministrative per le violazioni relative alla durata media dell'orario di lavoro, al periodo annuale di ferie, al riposo giornaliero e ai riposi settimanali – Sanzioni amministrative più elevate rispetto a quelle di cui al sistema previgente – Violazione della legge delega che ha previsto come criterio direttivo che, nel passaggio dal precedente al nuovo regime, in ogni caso “saranno previste sanzioni identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi”.

Decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), art. 18-*bis*, commi 3 e 4.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 98/2015 (PRES. CRISCUOLO; RED. GROSSI)

Impiego pubblico – Legge delegata recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche – Enti pubblici economici e soggetti privati che conferiscono incarichi retribuiti a dipendenti pubblici, senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza – Ommissione della comunicazione dell'ammontare dei compensi – Applicazione di una sanzione pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti sotto qualsiasi forma ai dipendenti pubblici – Disciplina non riconducibile a principi o criteri direttivi enunciati nelle leggi delega succedutesi nel tempo – Sanzione irragionevole e vessatoria.

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 53, comma 15.

Costituzione, artt. 3 (eguaglianza) e 76.

SENTENZA N. 250/2016 (PRES. GROSSI; RED. BARBERA)

Appalti pubblici – Arbitrato nelle controversie su diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture – Requisiti del presidente del collegio arbitrale – Divieto di nomina per coloro che nel triennio precedente abbiano esercitato le funzioni di arbitro di parte o di difensore nei giudizi arbitrali regolati dallo stesso art. 241 del codice dei contratti pubblici – Nullità del lodo in caso di inosservanza – Disciplina innovativa introdotta con decreto legislativo emanato in base a delega per l'attuazione di direttiva comunitaria – Difetto di base giuridica nei criteri direttivi volti alla razionalizzazione dell'arbitrato e nelle prescrizioni della direttiva comunitaria 2007/66/CE.

Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 241, comma 5.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 51/2017 (PRES. GROSSI; RED. MORELLI)

Energia – Incentivi alle energie rinnovabili – Tariffe incentivanti per gli impianti fotovoltaici – Sanzioni in caso di presentazione di documenti non veritieri o di false dichiarazioni allo scopo di beneficiarne – Interdizione decennale dagli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Misura eccentrica rispetto a quelle (penali o amministrative pecuniarie) consentite dalla legge di delegazione.

Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione

dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), artt. 23, comma 3, e 43, comma 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 104/2017 (PRES. LATTANZI; RED. CARTABIA)

Università – Sistema di ripartizione del Fondo per il finanziamento ordinario – Introduzione del criterio del costo standard unitario di formazione per studenti in corso – Individuazione, con decreto ministeriale, delle percentuali del Fondo da ripartire tra le università.

Decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49 (Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lett. *b*) e *c*), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lett. *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*) e al comma 5), artt. 8 e 10, comma 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 132/2018 (PRES. LATTANZI; RED. CORAGGIO)

Processo amministrativo – Nullità della notificazione del ricorso introduttivo – Sanatoria con efficacia sanante ex nunc per effetto della costituzione degli intimati.

Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 44, comma 3.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 182/2018 (PRES. LATTANZI; RED. MODUGNO)

Delegazione legislativa – Delega per l'individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore (c.d. Salvaleggi) – Inclusione, tra esse, dell'art. 8 della legge n. 991 del 1925, quanto all'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura – Eccesso di delega.

Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), art. 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 263/2019 (PRES. CAROSI; RED. AMATO)

Esecuzione penale – Detenuti minorenni e giovani adulti, condannati per uno dei reati “ostativi” di cui all'art. 4-bis, commi 1 e 1-bis, della legge n. 354 del 1975 – Possibilità di accesso ai benefici penitenziari (misure penali di comunità, permessi premio e lavoro esterno) – Esclusione in assenza di condotte collaborative con la giustizia.

Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 (Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lett. *p*), della legge 23 giugno 2017, n. 103), art. 2, comma 3.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 61/2020 (PRES. CARTABIA; RED. CAROSI)

Impiego pubblico – Falsa attestazione della presenza in servizio del dipendente – Danno all'immagine della PA – Configurazione come autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa e previsione dei criteri per la determinazione del risarcimento.

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 55-*quater*, comma 3-*quater*.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 105/2022 (PRES. AMATO; RED. AMOROSO)

Reati e pene – Modifiche al codice penale – Utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti – Inserimento, mediante decreto legislativo, del dolo specifico di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti.

Codice Penale, art. 586-*bis*, comma 7.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 175/2022 (PRES. AMATO; RED. AMOROSO)

Reati tributari – Omesso versamento delle ritenute – Ampliamento della fattispecie, mediante l'inclusione, per mezzo di decreto legislativo, dell'omesso versamento delle ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione annuale del sostituto d'imposta – Violazione dei principi e criteri direttivi della delega legislativa e del principio della riserva di legge in materia.

Reati tributari – Omesso versamento delle ritenute – Ampliamento della fattispecie, mediante l'inclusione, per mezzo di decreto legislativo, dell'omesso versamento delle ritenute dovute sulla base della mera dichiarazione annuale del sostituto d'imposta – Norme collegata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima.

Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), art. 7, comma 1, lett. *a*) e *b*).

Costituzione, art. 76 e 77, primo comma.

SENTENZA N. 166/2023 (PRES. SCIARRA; RED. SAN GIORGIO)

Ordinamento giudiziario – Giudice onorario – Dispensa dal servizio – Casi – Individuazione mediante decreto legislativo – Dispensa per impedimenti di durata superiore a sei mesi anziché «per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni oltre che per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi».

Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), art. 21, comma 2.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 22/2024 (PRES. BARBERA; RED. AMOROSO)

Lavoro – Licenziamento individuale – Contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (c.d. *Jobs Act*) – Applicazione ai lavoratori assunti dopo l'entrata in vigore – Licenziamenti nulli, discriminatori e disciplinari ingiustificati per specifiche fattispecie – Tutela

reintegratoria – Condizioni – Necessità che la nullità del licenziamento appartenga ai casi espressamente previsti dalla legge, anziché ai casi previsti dalla legge.

Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), art. 2, comma 1.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 98/2024 (PRES. BARBERA; RED. SAN GIORGIO)

Amministrazione pubblica – Enti privati in controllo pubblico – Disciplina, mediante decreto legislativo, del conferimento di incarichi – Inconferibilità di incarichi di amministratore da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione a coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali.

Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), artt. 1, comma 2, lett. f), e 7, comma 2, lett. d).

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 192/2024 (PRES. BARBERA; RED. PITRUZZELLA)

Regioni – Regioni a statuto ordinario – Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata – Delega per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) – Genericità dei criteri direttivi individuati, stante il numero e la varietà delle materie delegabili.

Legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), art. 3, commi 1, 2, 4, 5, 6, 8 e 10.

Costituzione, art. 76.

SENTENZA N. 213/2025 (PRES. AMOROSO; RED. SAN GIORGIO)

Ordinamento giudiziario – Giudice onorario – Requisiti per il conferimento dell'incarico, introdotti mediante delegazione legislativa – Titoli di preferenza – Prevalenza, in caso di uguale titolo di preferenza, della maggiore anzianità professionale o di servizio – Limiti – Valutazione massima di dieci anni di anzianità.

Decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), art. 4, comma 4, lett. a).

Costituzione, art. 76.

Considerato in diritto

[*omissis*]

Nel merito la Corte ritiene che la censura mossa dall'attrice ai decreti presidenziali impugnati, in quanto essi hanno tenuto conto, al fine della determinazione del carico fondiario suscettibile di scorporo, anche di un fondo già venduto in data 9 luglio 1950, col regime legale dettato per la costituzione della piccola proprietà contadina, sia fondata.

Invero l'ultimo comma dell'art. 20 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, dispone che sono salve le alienazioni poste in essere ai sensi del decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114, ratificato con modificazioni dalla legge 22 marzo 1950, n. 144, e che resta ferma l'applicazione dell'art. 11 del detto decreto. Inoltre il secondo comma dell'art. 4 della legge 18 maggio 1951, n. 333, aggiunge che tali alienazioni si intendono fatte salve fino al 28 ottobre 1950; e ciò importa come conseguenza che un atto di alienazione stipulato il 9 aprile 1950 rientra senz'altro fra quelli, a cui la legge attribuisce gli effetti domandati dalla Del Monte.

Pertanto, i decreti di scorporo debbono essere dichiarati illegittimi sotto questo profilo che, naturalmente, si presenta con aspetti diversi da quelli dei normali atti legislativi viziati da illegittimità costituzionale (leggi-norme) e che invece sono caratteristici di questa fattispecie eccezionale (leggi-provvedimenti delegati).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica nn. 807 e 839 del 31 agosto 1951, in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione e nell'art. 20, ultimo comma, della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in quanto essi non hanno fatto salve, in sede di determinazione della quota da scorporare, alienazioni poste in essere entro il termine stabilito dall'art. 4 della legge 18 maggio 1951, n. 333, ed ai sensi del decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114, per la costituzione della piccola proprietà contadina, ratificato dalla legge 22 marzo 1950, n. 144;

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 1957.

* * *

Sentenza n. 67/1957 (Pres. Azzariti; Rel. Manca)*Considerato in diritto**[omissis]*

La Corte osserva che indubbiamente, nel sistema delle due leggi concernenti la trasformazione fondiaria o agraria, n. 230 del 12 maggio 1950 (cosiddetta legge Sila) e n. 841 del 21 ottobre 1950 (cosiddetta legge stralcio), la data del 15 novembre 1949 ha importanza fondamentale. Lo si desume dall'art. 2, primo comma, della legge n. 230, che dispone la espropriabilità dei terreni di proprietà privata, appartenenti a coloro che al 15 novembre 1949 avevano più di trecento ettari, e dall'art. 4, primo comma, della legge n. 841, secondo il quale, pure al 15 novembre 1949, deve essere valutata la consistenza della proprietà stessa. A questa data inoltre si riferiscono le disposizioni contenute rispettivamente negli artt. 27 e 20 delle due leggi sopra citate, e nell'art. 4, primo comma, della legge 18 maggio 1951, n. 333, per quanto attiene all'efficacia degli atti a titolo oneroso e gratuito; i quali, se stipulati successivamente, non sono opponibili agli Enti incaricati di attuare le leggi di riforma.

È chiaro quindi che la data anzidetta costituisce un termine costante di riferimento sia per la individuazione dei titolari delle proprietà soggette all'esproprio, sia per la determinazione della situazione obiettiva della proprietà stessa.

Senonché, per quanto attiene in particolare alla controversia ora sottoposta alla decisione della Corte, occorre esaminare se la fattispecie possa ritenersi compresa nell'ambito delle disposizioni ora menzionate.

È da tener presente al riguardo che l'atto negoziale, di cui non si sarebbe tenuto conto illegittimamente nel procedimento di esproprio, è la transazione, stipulata nel febbraio 1945, fra il rappresentante della società "Il Solco" ed il comune di Civitella Paganico, per liquidazione di usi civici di pascolo, di semina e di legnatico, nell'interesse degli abitanti del comune: transazione che, come si è già accennato, è stata approvata dal Ministero il 29 dicembre 1952. Ora, in base alla legge n. 1766 del 16 giugno 1927, la materia degli usi civici, per gli interessi di carattere generale che vi si ricollegano e che lo Stato considera meritevoli di speciale tutela, rientra nell'ambito del diritto pubblico. Difatti l'art. 37 affida al Ministero competente la suprema direzione per la esecuzione della legge, con potestà, nell'interesse delle popolazioni, di promuovere e sollecitare le azioni e le operazioni previste dagli artt. 1 e 29, che riguardano l'accertamento e la liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione di comune. L'art. 29 poi, in particolare, oltre ad attribuire ai Commissari (nominati con decreto del Capo dello Stato, ai sensi dell'art. 27) competenza contenziosa, impone ad essi l'obbligo di procedere, anche di

ufficio, alla liquidazione dei diritti, indicati nell'art. 1, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre. Regola quindi lo svolgersi di tali operazioni con un procedimento di carattere amministrativo che, quando non vi siano opposizioni da decidere in sede giurisdizionale, viene definito con decreto. Questo decreto, a norma dell'art. 15 del regolamento del 26 febbraio 1928, n. 382, per l'esecuzione della legge anzidetta, costituisce titolo per la riscossione dei canoni che siano stati in esso stabiliti e per le operazioni di divisione, distacco o rilascio di terre in esso prevedute.

È perciò coerente alle norme anzidette ritenere che nell'ambito del diritto amministrativo rientrino, non soltanto il procedimento di liquidazione devoluto al Commissario, ma altresì le conciliazioni che, ai sensi del terzo comma dell'art. 29, possono essere promosse in ogni fase del giudizio in sede contenziosa, sia per iniziativa del Commissario, sia per richiesta delle parti.

Se ne ha conferma nell'ultimo comma dello stesso art. 29, che, per tutte le conciliazioni relative alle materie contemplate nella legge, richiede l'approvazione del Commissario e quella del Ministero competente, la quale tiene luogo dell'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Si ha quindi la prova che alle conciliazioni stesse si applica, ai fini del controllo da parte del potere esecutivo lo stesso trattamento cui sono sottoposti gli atti amministrativi.

Per quanto attiene quindi all'attuale controversia, se ne deve dedurre che la transazione conclusa nel febbraio 1945, in quanto approvata il 29 dicembre 1952, non può essere considerata, ai fini dell'applicazione della legge n. 841, alla stessa stregua degli atti negoziali stipulati fra privati, ritenuti inefficaci nei confronti degli Enti incaricati dell'esproprio. Sebbene infatti anche la detta transazione, per la sua struttura e per i patti che vi sono contenuti (tra i quali l'irretrattabilità fra le parti) possa configurarsi secondo uno schema privatistico, essa tuttavia, nei suoi effetti, è regolata dai principi di diritto pubblico, che dominano le disposizioni della citata legge n. 1766 del 1927. Appunto perché, in tanto tale atto può ritenersi idoneo per la definizione in via amministrativa del procedimento di liquidazione degli usi civici, in quanto resti nell'ambito della disciplina legislativa stabilita per la liquidazione stessa, che, è pure da notare, ha carattere obbligatorio, poiché risponde alle finalità di interesse generale, cui si è in precedenza accennato.

Da tali osservazioni consegue pertanto che la transazione, di che trattasi, resta svincolata dalle disposizioni dell'art. 4 e dell'art. 20 della legge n. 841 del 1950; e che, in ordine all'efficacia dell'atto, non può avere rilevanza la data del 15 novembre 1949, della quale si sono in precedenza delineati il carattere e le finalità. Consegue altresì che l'approvazione ministeriale intervenuta, come si è detto, il 29 dicembre 1952, non trova alcun ostacolo perché i suoi effetti siano riportati al 15 febbraio 1945, data di stipulazione dell'atto di transazione, precedente anche all'entrata in vigore della legge n. 841. Ad avviso della Corte infatti (conforme del resto all'opinione ormai dominante) l'approvazione anzidetta rientra nella categoria degli atti di controllo amministrativo con carattere

dichiarativo, che conferiscono esecutività al negozio già perfezionato nei suoi elementi costitutivi.

Sennonché l'inefficacia della transazione, ai fini della determinazione della zona di scorporo, si sostiene anche sotto altro aspetto. Si rileva cioè che, nell'art. 9 della legge n. 230 del 1950 (pure richiamato dall'art. 1 della legge n. 841), si prevede l'ipotesi che i terreni da espropriare siano gravati da usi civici, e si dispone che questi sono trasferiti, ad ogni effetto, sulle indennità di espropriazione.

È però da obiettare che scopo della detta disposizione è quello di eliminare ogni ostacolo o ritardo nell'attuazione delle leggi di riforma, e perciò appunto l'art. 9 per gli usi civici e in generale per i diritti dei terzi, come pure l'art. 7 della legge e 21 marzo 1953, n. 224, nel caso di terreni gravati da ipoteche dipendenti da mutui fondiari o agrari, stabiliscono il trasferimento di tali diritti sull'indennità. Pertanto l'art. 9 non può ritenersi applicabile al caso, come quello in esame, in cui l'atto di conciliazione, stipulato e reso esecutivo con l'approvazione del Ministero, ha già determinato in concreto la zona di terreno da assegnare alla popolazione interessata per l'esercizio dei diritti di uso civico, definendo altresì, in via di transazione, i rapporti tra le parti.

È da aggiungere infine che, con le argomentazioni svolte, resta superata la questione, pure sollevata dalla difesa dell'Ente, se cioè, ai fini dell'efficacia della transazione, debba farsi riferimento alla data di emanazione del decreto di espropriazione, ovvero a quella di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Le considerazioni finora esposte portano pertanto alla conclusione che, nel piano di espropriazione dei terreni di proprietà della società "Il Solco", non poteva comprendersi quella zona già ceduta agli abitanti del comune di Civitella Paganico come liquidazione degli usi civici gravanti sui terreni anzidetti, e che quindi il decreto di scorporo, sotto tale aspetto, deve ritenersi viziato di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica in data 28 dicembre 1952, n. 4055, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 1953, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto, nella quota di proprietà terriera espropriata nei confronti della società "Il Solco", ha compreso anche la zona ceduta al Comune di Civitella Paganico per la liquidazione degli usi civici.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 maggio 1957.

* * *

Sentenza n. 72/1957 (Pres. Azzariti; Rel. Cassandro)*Considerato in diritto**[omissis]*

2. – La questione oggetto del presente giudizio si riduce tutta a stabilire l'interpretazione di quella parte dell'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230 (la c. d. legge Sila), che stabilisce: "... sono soggetti alla espropriazione i terreni di proprietà privata... i quali... appartengono a qualsiasi titolo, in comunione o *pro indiviso*, a singole persone o società che, al 15 novembre 1949, avevano più di 300 ettari". Ora alla Corte non pare dubbio che l'art. 2, nella parte richiamata, non soltanto stabilisce che nessuno il quale possieda terreni in misura inferiore ai 300 ettari, possa essere soggetto ad esproprio, ma anche che l'espropriazione deve arrestarsi davanti al limite dei 300 ettari. Tra le limitazioni quantitative, variamente determinate, che sono poste, nelle leggi di riforma fondiaria, all'attività espropriatrice dello Stato, v'è anche questa, particolare al territorio dove trova applicazione la legge 12 maggio 1950, n. 230, del rispetto assoluto della proprietà privata che non superi i 300 ettari. Ogni altra interpretazione dell'art. 2 urta contro il chiarissimo disposto della norma e rivela la sua arbitrarietà anche nelle conseguenze inique che comporterebbe, per la disparità di trattamento che subirebbero proprietari di terreni di estensione appena superiore ai 300 ettari e proprietari di terreni che si avvicinino da presso a questo limite o lo tocchino, senza superarlo: colpiti i primi dall'esproprio, al sicuro da questo i secondi.

Breve può essere la risposta agli argomenti che contro questa interpretazione sono stati avanzati dall'Avvocatura dello Stato. Il primo, secondo il quale quel limite dovrebbe essere inteso come un criterio direttivo o orientativo per il legislatore delegato che potrebbe, perciò, nella sua discrezionalità, non osservarlo, si fonda su una singolare interpretazione delle norme che regolano la delegazione legislativa, secondo la quale "tutte le condizioni poste nella legge di delega" sarebbero da ritenersi "equivalenti a principi o criteri direttivi", mentre, come si sa, niente vieta che vengano posti all'esercizio del potere legislativo delegato limiti precisi e rigorosi, per alcuni aspetti della delega, anzi, esplicitamente richiesti dalla norma costituzionale. Il secondo muove dalla considerazione che al legislatore delegato sarebbe mancata la possibilità di compiere con esattezza i piani particolareggiati di esproprio nel termine che gli fu imposto di sei mesi dall'entrata in vigore della legge, ed è argomento che mostra la sua inconsistenza sol che sia enunciato, perché dalla difficoltà di compiere l'opera non si può trarre la conseguenza che chi è delegato a compierla possa compierla contro le norme fissate dalla legge di delegazione. E lo stesso è da dire del terzo argomento secondo il quale il limite avrebbe potuto essere rispettato qualora il legislatore delegato avesse dovuto emanare uno solo,

ma non, come dovè fare, numerosi decreti di esproprio, perché è fin troppo evidente che quel limite stabilito a tutela della singola proprietà privata, non può essere travolto per il fatto che si doveva procedere alla espropriazione nei confronti di molti proprietari.

In conseguenza, il decreto 16 settembre 1951, n. 1022, nella parte nella quale ha disposto l'esproprio dei terreni di proprietà del Cosentino non rispettando il limite dell'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230, ha ecceduto dai confini della legge delega e deve per questa parte essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara costituzionalmente illegittimo il D.P.R. 16 settembre 1951, n. 1022, per la parte in cui espropria terreni compresi nel limite di 300 ettari, in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione e nell'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 maggio 1957.

* * *

Sentenza n. 78/1957 (Pres. Azzariti; Rel. Jaeger)

Considerato in diritto

[*omissis*]

La questione fondamentale della presente causa concerne la interpretazione del primo comma dell'art. 20 della legge stralcio (21 ottobre 1950, n. 841), che dichiara inefficaci di diritto, nei confronti degli Enti di riforma, tutti gli atti tra vivi a titolo gratuito posteriori al 1 gennaio 1948, "ad eccezione delle donazioni in contemplazione di matrimonio". Si domanda se la fattispecie descritta in tale disposizione debba ritenersi identica a quella prevista nell'art. 785 Cod. civ., intitolato "donazione in riguardo di matrimonio" e regolante "la donazione fatta in riguardo di un determinato futuro matrimonio".

È noto che la figura della donazione obnuziale ha caratteri particolari, in quanto gode di uno speciale regime formale, è concepita come un negozio unilaterale, valido ed irrevocabile senza bisogno di accettazione del donatario, ma subordinato al fatto che segua il matrimonio; la celebrazione di questo funziona da condicio iuris: e determina il momento della efficacia della donazione obnuziale.

La espressione usata nella legge stralcio, che riproduce quella già adoperata nell'art. 27 della legge Sila, non corrisponde testualmente a quella dell'art. 785

Cod. civ., nella quale si richiede il richiamo ad “un determinato futuro matrimonio”. Anche senza voler attribuire eccessiva importanza alla differenza dei testi, e pur ammettendo che il legislatore della riforma fondiaria intendesse pur sempre richiamare il concetto della donazione obnuziale, non si può non riconoscere che nelle leggi del 1950 appare temperato notevolmente il rigore formale dell’art. 785 Cod. civ., il quale avrebbe anche potuto essere in quelle richiamato puramente e semplicemente, se si fosse voluto riprodurre la stessa norma.

Di conseguenza, la Corte ritiene che, quando risulti in fatto, esaurientemente dimostrato che una donazione è stata posta in essere proprio in riguardo a un determinato futuro matrimonio, essa rientri fra quelle previste dall’art. 20 della legge stralcio, anche se l’atto formale non contenga una espressa menzione del matrimonio contemplato.

Deve ammettersi, in altri termini, la interpretazione della volontà delle parti; e quando, come nella specie, essa dà risultati che coincidono con le conclusioni del parere unanime della Commissione interparlamentare, particolarmente rilevante anche per la conoscenza degli elementi di fatto, la dichiarazione formale richiesta nell’art. 785 Cod. civ. può considerarsi superflua.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

[*omissis*];

dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica, n. 4249 in data 6 dicembre 1952, in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione e nell’art. 20, primo comma, della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in quanto ha disposto la espropriazione di un fondo donato in contemplazione di matrimonio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 maggio 1957.

* * *

Sentenza n. 79/1957 (Pres. Azzariti; Rel. Jaeger)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Nel merito, la Corte osserva che dalla esposizione dei fatti contenuta nella ordinanza del Tribunale risulta che in base alla successione testamentaria all’attore Ginnari Satriani appartiene solo metà del patrimonio paterno, mentre l’altra metà spetta al primo figlio nascituro di lui, e che entrambe le quote considerate separatamente non sarebbero state assoggettabili ad espropriazione.

La questione da risolvere è di conseguenza la seguente: se, ai fini dell'applicazione delle leggi di riforma, il patrimonio riservato ad un nascituro non concepito possa essere considerato distinto e debba pertanto essere computato a sé per quanto concerne l'assoggettabilità alla espropriazione.

La Corte ritiene che essa debba essere risolta in senso affermativo, perché dalle disposizioni del Codice civile, che prevedono la figura del nascituro non concepito e che mirano a garantirne le future situazioni soggettive (artt. 462, 715, 784 Cod. civ.) essa trae la conclusione che seppur non si voglia accogliere la tesi che qualche riconoscimento di capacità di essere soggetto di diritti, ancorché con effetti limitati e sempre sotto la condizione della nascita, sia accordato anche al non concepito, comunque i beni che formeranno oggetto dei diritti eventuali di lui vengono sottratti a chi ne sarebbe o tornerebbe ad esserne titolare ove la disposizione a favore di lui non esistesse o fosse successivamente esclusa ogni possibilità dell'evento della nascita.

Di conseguenza, la quota del patrimonio del Ginnari Satriani Giuseppe (*de cuius*) che venne da questi destinata al primo figlio maschio che fosse nato dal figlio Nicola non può essere considerata di proprietà di quest'ultimo fino a tanto che l'evento della nascita non sia assolutamente escluso. E, pertanto, allo stato né la quota spettante all'attore, né quella spettante al nascituro, potevano essere assoggettate all'espropriazione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],
dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1952, n. 2080, in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, nell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e nella tabella allegata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 maggio 1957.

* * *

Sentenza n. 126/1957 (Pres. Azzariti; Rel. Castelli Avolio)

Considerato in diritto

[*omissis*]
2. – Ciò posto, sul merito della questione la Corte non può che richiamarsi alle sue precedenti pronunce (e in particolare alla sentenza n. 67 del 25 maggio 1957) con le quali è stato esplicitamente statuito che la data del 15 novembre 1949 costituisce un termine costante e fondamentale di riferimento sia per la individuazione dei titolari delle proprietà soggette all'esproprio, sia per la

determinazione della situazione obiettiva della proprietà stessa. Per certo l'art. 4, primo comma, della legge n. 841 del 1950 (legge stralcio) dispone tassativamente che la consistenza della proprietà privata soggetta ad esproprio deve essere valutata al 15 novembre 1949.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2460, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 1952 (supplemento ordinario n. 1), in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto la quota della proprietà terriera espropriata nei confronti del sig. Vincenzo Zezza eccede quella che sarebbe risultata effettuando il calcolo sulla base della consistenza patrimoniale al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 novembre 1957.

* * *

Sentenza n. 70/1958 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)

Considerato in diritto

La soluzione della questione di legittimità costituzionale dei due decreti del Presidente della Repubblica del 29 novembre 1952, n. 2825, e del 27 dicembre 1952, n. 3995, che dispongono l'esproprio di terreni in confronto della Società Pomaia e in favore dell'Ente Maremma, dipende dall'interpretazione dell'art. 4, primo comma, della legge delega 21 ottobre 1950, n. 841 (detta legge stralcio), contenente "norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione, assegnazione dei terreni ai contadini".

Si tratta di vedere se il legislatore, disponendo all'art. 4 che "... la proprietà terriera privata nella sua consistenza al 15 novembre 1949, è soggetta all'espropriazione...", abbia voluto, agli effetti del calcolo della quota di scorporo, che si debba fare riferimento a tale data per la determinazione non soltanto della estensione dei terreni, ma anche della qualità e classe di essi (come assume la difesa della Società Pomaia per sostenere che i due decreti presidenziali in esame, che per il classamento dei terreni hanno fatto riferimento ad una data posteriore, sono viziati di illegittimità costituzionale per eccesso di delega); o se abbia voluto che alla data suddetta del 15 novembre 1949 debbasi fare riferimento per la determinazione soltanto della estensione e non anche della qualità e classe dei terreni, per la cui determinazione dovrebbe invece farsi

riferimento alla data di pubblicazione dei piani di espropriazione da parte degli Enti di riforma (come assume la difesa dell'Ente Maremma per sostenere la infondatezza della questione di legittimità costituzionale dei due decreti presidenziali).

La Corte ha già in diverse sentenze (nn. 65, 67, 81 e 126 del 1957) interpretato l'art. 4, comma primo, della legge stralcio nel senso che alla data del 15 novembre 1949 debba farsi riferimento per la determinazione della consistenza, sia quantitativa che qualitativa, delle proprietà che vengono prese in considerazione agli effetti dell'esproprio.

[*omissis*]

Va ora rilevato che è fuori discussione, in via di fatto, che i due decreti presidenziali in esame hanno fatto riferimento, ai fini dell'applicazione della tabella di scorporo annessa alla legge stralcio, ai dati catastali del tempo dell'esproprio e precisamente ai dati risultanti dal nuovo catasto entrato in conservazione in loco alla data del 1 luglio 1950, e non ai dati risultanti dal vecchio catasto in vigore alla data del 15 novembre 1949, alla data cioè indicata dall'art. 4 della legge n. 841 per la determinazione della "consistenza" della proprietà terriera privata.

È altresì fuori contestazione che il reddito dominicale complessivo della proprietà Pomaia, era, secondo i dati del catasto vigente in loco alla data del 15 novembre 1949, di L. 29.798,64, cioè inferiore alla cifra di L. 30.000 stabilita dalla legge come il minimo per lo scorporo.

Deve quindi concludersi, al lume dell'interpretazione data all'art. 4 della legge stralcio del 1950, n. 841, dalla Corte in precedenti sentenze e qui riaffermata, che i due decreti presidenziali in questione sono viziati di illegittimità costituzionale per eccesso di delega.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica del 29 novembre 1952, n. 2825, e del 27 dicembre 1952, n. 3995, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 12 gennaio 1953, suppl. ord., e del 22 gennaio 1953, suppl. ord., in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 novembre 1958.

* * *

Sentenza n. 71/1958 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)*Considerato in diritto*

La questione di legittimità costituzionale dei due decreti del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3524, e 28 dicembre 1952, n. 4363, che dispongono l'esproprio di terreni in confronto del sig. Sacchini Settimio ed in favore dell'Ente Maremma, consiste nell'interpretazione dell'art. 4, primo comma, della legge 21 ottobre 1950, n. 841.

Questa Corte aveva già, nelle sentenze nn. 65, 67, 81 e 126 del 1957, interpretato l'art. 4 nel senso che, agli effetti dello scorporo, si debba fare riferimento alla data del 15 novembre 1949 per la determinazione della consistenza dei terreni soggetti all'esproprio, sia rispetto alla loro estensione che alla qualità e classe di essi.

Con la sentenza in pari data n. 70, alla quale è sufficiente rinviare, la Corte ha ribadito questa interpretazione risolvendo la questione per una fattispecie del tutto identica a quella che ha dato luogo al presente giudizio.

Tanto premesso, va rilevato che è fuori discussione, in via di fatto, che i due decreti presidenziali, per i quali è stata proposta la questione di legittimità costituzionale, hanno fatto riferimento, ai fini dell'applicazione della tabella di scorporo annessa alla legge stralcio, ai dati catastali del tempo dell'esproprio e precisamente ai dati risultanti dal nuovo catasto entrato in conservazione in loco alla data del 1 settembre 1951, e non ai dati risultanti dal vecchio catasto alla data del 15 novembre 1949, alla data cioè indicata dall'art. 4 per la determinazione della "consistenza" della proprietà terriera privata.

È altresì fuori contestazione che il reddito dominicale della proprietà del Massetani Serafino (dante causa del Sacchini ed intestatario della proprietà al 15 novembre 1949) a questa data era complessivamente di L. 4.720,21, e cioè inferiore alla cifra di L. 30.000 stabilita dalla legge come il minimo per lo scorporo.

Deve quindi concludersi, al lume dell'interpretazione data all'art. 4 della legge stralcio del 1950, n. 841, dalla Corte nelle suindicate sentenze e qui riaffermata, che i due decreti presidenziali in questione sono viziati da illegittimità costituzionale per eccesso di delega.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica del 18 dicembre 1952, n. 3524, e del 28 dicembre 1952, n. 4363, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 19 gennaio 1953, suppl.

ord., e del 24 gennaio 1953, suppl. ord., in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 novembre 1958.

* * *

Sentenza n. 8/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Cosatti)

Considerato in diritto

1. – Con decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3113, emesso ai sensi della legge 21 ottobre 1950, n. 841, sull'espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini (così detta legge stralcio), è stata disposta a favore dell'Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna l'espropriazione di terreni intestati in catasto alla "Impresa agricola Cardile"; ma i Manca hanno convenuto in giudizio davanti al Tribunale di Cagliari il predetto Ente, chiedendo in revindica un terreno compreso nell'espropriazione, fondando il loro diritto di proprietà su titoli derivativi e sulla usucapione.

Il Tribunale con ordinanza 2 aprile 1957 – richiamato l'art. 4 della legge n. 841 del 1950 che fa riferimento alla data 15 novembre 1949 e rilevato che l'accertamento della persona del proprietario è essenziale nei procedimenti di cui trattasi al fine di stabilire la effettiva consistenza della proprietà – dichiara che la prova da parte degli attori "ha dato esito nettamente positivo" e testualmente ribadisce che essi hanno "fornito la prova piena del loro diritto di proprietà".

Ma quel Collegio, di fronte al decreto presidenziale 18 dicembre 1952 avente valore di legge e per superare l'ostacolo da esso frapposto alla definitiva pronuncia sulla controversia, ha di ufficio sollevato e proposto a questa Corte questione di legittimità costituzionale per eccesso di delega del decreto medesimo.

Deve quindi la Corte esaminare la questione se il decreto presidenziale, relativamente al terreno chiesto in revindica, abbia violato i criteri cui è informata la legge n. 841 del 1950, in quanto diretto contro soggetto non proprietario dei beni espropriati.

2. – Il terreno in discussione rivendicato dai Manca, era intestato in catasto alla ditta "Impresa agricola Cardile". Ora, alle intestazioni catastali può attribuirsi valore soltanto indicativo circa i soggetti titolari di diritti reali sui beni esistenti nel territorio nazionale; ma secondo il nostro ordinamento tali intestazioni, come è pacifico in dottrina e in giurisprudenza, non hanno senz'altro valore probatorio in materia di diritti reali nei riguardi degli intestatari.

Pertanto, nel contrasto tra intestazioni catastali e giuridica prova del diritto di proprietà, quest'ultima deve prevalere quale decisiva agli effetti di cui trattasi.

Conseguentemente l'espropriazione prevista e disciplinata dalla legge n. 841 del 1950 deve effettuarsi, ricorrendo le condizioni prescritte, nei confronti del vero proprietario del terreno, il che, del resto, chiaramente si evince dalla lettera stessa delle norme in armonia con il sistema della legge. In numerosi articoli di essa ricorrono, infatti, le locuzioni "proprietà terriera privata", "proprietario", usate in senso tecnico giuridico (vedi, ad es., articoli 4, 7, 9, 11, 13, 19).

3. – Né giova, per sostenere opposta tesi, istituire un parallelo, come nelle memorie dell'Avvocatura generale dello Stato, tra legge stralcio e legge 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità.

Nella legge n. 2359 del 1865 l'art. 16 espressamente dispone che nel piano particolareggiato di esecuzione debbono indicarsi, tra l'altro, il nome ed il cognome dei proprietari iscritti nei registri catastali e in difetto nei ruoli dell'imposta fondiaria; l'articolo 52 della legge medesima statuisce che le azioni esperibili sui fondi soggetti ad espropriazione, tra cui quella di revindica, non possono interromperne il corso né impedirne gli effetti, e che, pronunciata l'espropriazione, tutti i diritti si possono far valere non più sul fondo espropriato, bensì sulla indennità che li rappresenta. Ma diversa è la natura dell'espropriazione per pubblica utilità da quella dell'espropriazione in base alle leggi di riforma fondiaria. Nel sistema della legge 1865 è preso in considerazione quel determinato bene per le sue caratteristiche e per le esigenze pubbliche che deve soddisfare; nel sistema, invece, delle leggi scorporo è preso in considerazione un soggetto in quanto proprietario di determinati terreni. Note differenziali, anche sotto il profilo delle finalità, la Corte costituzionale ha già poste in evidenza, affermando che la materia della riforma fondiaria attiene "direttamente alla struttura sociale e non soltanto ad un interesse pubblico specificamente determinato" (sentenza n. 60 del 1957) e ciò al fine di "procedere ad una trasformazione parziale e graduale del regime economico e giuridico della proprietà terriera" (sentenza n. 64 del 1957).

4. – Per le cose dette, il decreto presidenziale 18 dicembre 1952, n. 3113, in quanto nell'esproprio di terreni intestati alla "Impresa agricola Cardile" ha compreso terreno che a quella ditta non apparteneva, ha ecceduto dai limiti della legge delega e pertanto, sotto tale aspetto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3113 (pubblicato in supplemento ordinario n. 1 alla Gazzetta Ufficiale n. 12 del 16 gennaio 1953) in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto nel procedimento di scorporo ha compreso terreno che non apparteneva alla "Impresa agricola Cardile".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 1959.

* * *

Sentenza n. 10/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Il giudizio di legittimità costituzionale del decreto di esproprio del Presidente della Repubblica del 12 agosto 1951, n. 863, procede dall'interpretazione che il Tribunale di Cosenza nella sentenza 13 novembre 1957 e nell'ordinanza di pari data, con la quale ha proposto la questione di legittimità costituzionale, ha dato del testamento di Luigi Barracco; interpretazione secondo la quale l'appezzamento di terreno denominato "Mena di Cavallo" ed espropriato nei confronti di Roberto Barracco apparteneva in proprietà esclusiva a Giovanni Barracco al momento stesso dell'apertura della successione – 9 febbraio 1949 –, cioè prima della data del 15 novembre 1949 fissata dall'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230.

La circostanza che al momento della formulazione del piano di esproprio e dell'emissione del decreto (12 agosto 1951) il suddetto appezzamento di terreno era intestato non a Giovanni Barracco, ma agli eredi del fu Luigi Barracco, non importava che l'Ente espropriante potesse procedere nei riguardi di chi non era l'effettivo proprietario.

È infondato l'assunto della difesa dell'Ente, che le risultanze catastali siano senz'altro vincolanti nel procedimento espropriativo in genere e nell'esproprio per riforma agraria in particolare, giacché nel nostro ordinamento i dati del catasto non sono decisivi per la determinazione del diritto di proprietà dei beni.

Non giova fare riferimento al sistema della legge generale 25 giugno 1865, n. 2359, sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica, secondo il quale (art. 16) la procedura di espropriazione si svolge nei riguardi "dei proprietari iscritti nei registri catastali ed in difetto nei ruoli dell'imposta fondiaria".

Questo sistema ha il suo fondamento in ciò che l'espropriazione in base alla legge generale del 1865 è fatta per una ragione obiettiva, giacché si riferisce al bene in quanto serve allo scopo di pubblica utilità.

Nel sistema invece della legge di riforma agraria, quale la legge per la Sila, l'esproprio viene disposto in considerazione dell'insieme delle proprietà terriere appartenenti ad un determinato proprietario, nei cui confronti si procede ad un esproprio correlativo al complesso dei suoi beni.

È perciò che il procedimento di esproprio deve essere svolto nei confronti di chi è proprietario. Ora ciò non è avvenuto nel decreto di scorporo in esame, per il che questo deve ritenersi viziato di illegittimità costituzionale.

Né giova addurre, come fa la difesa dell'Ente espropriante, che Giovanni

Barracco non presentò alcun reclamo contro il piano di espropriazione nel termine di cui all'art. 4 della legge Sila, e che perciò è decaduto da ogni eventuale diritto in riguardo. È da osservare in proposito che il reclamo previsto dall'art. 4 riguarda soltanto "la rettifica di eventuali errori materiali", e che tra questi errori non possono essere comprese le questioni attinenti all'accertamento dell'effettivo proprietario del bene investito dall'esproprio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica n. 863 del 12 agosto 1951, in relazione all'art. 4 della legge 12 maggio 1950, n. 230 ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto nello scorporo ha compreso terreni che non appartenevano a Roberto Barracco.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 marzo 1959.

* * *

Sentenza n. 20/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Petrocelli)

Considerato in diritto

Data la identità di oggetto, la Corte ritiene di provvedere con unica sentenza.

L'art. 2 della legge di delega stabilisce, per le violazioni delle norme complementari ed integrative della disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti, soltanto la pena dell'ammenda, conferendo così al reato il carattere di contravvenzione, ai sensi degli artt. 17 e 39 Codice penale. Dall'art. 31 del D.P.R. 11 luglio 1953, n. 495, al contrario, la detenzione di olio di lino cotto in recipienti aventi caratteristiche non conformi a quelle stabilite dall'art. 25, è qualificata come "contrabbando", reato che, anche nella ipotesi generica dell'art. 107 della legge doganale, è punito con la multa ed assume pertanto il carattere di delitto. Ciò importa indubbiamente una violazione dei limiti della delega, per la natura del reato in sé, per la diversa pena che vi corrisponde, per gli effetti, notevolmente diversi, che l'ordinamento giuridico riconnette rispettivamente al delitto e alla contravvenzione. Si deve pertanto dichiarare la illegittimità costituzionale della norma dell'art. 31 del D.P.R. 11 luglio 1953, n. 495.

Tenuto presente, inoltre, l'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la Corte deve pervenire a identica pronuncia anche in ordine all'art. 48 del D.P.R. 22 dicembre 1954, n. 1217, che approva il T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti,

emanato ai sensi della delega contenuta nell'art. 3 della legge 20 dicembre 1952, n. 2385, in quanto anche nella indicata norma si dispone che la inosservanza delle prescrizioni circa il condizionamento dell'olio di lino cotto nei recipienti sia punita "con le pene previste per il contrabbando dalla legge doganale".

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*]:

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 31 del D.P.R. 11 luglio 1953, n. 495, e, conseguentemente, dell'art. 48 del D.P.R. 22 dicembre 1954, n. 1217, in riferimento agli artt. 70 e 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 1959.

* * *

Sentenza n. 24/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Cappi)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Il vizio denunciato è di eccesso di delega.

La legge di delega è quella del 4 aprile 1952, n. 218, sull'ordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti. Essa contiene numerose disposizioni. Il titolo I dice: "Modificazioni e integrazioni al regio decreto legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, e successive modificazioni". Il titolo II: "Adeguamenti delle pensioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti". Il titolo III: "Disposizioni transitorie e finali", diviso in ben 12 lunghi articoli con numerose tabelle. Si comprende pertanto come sia apparsa opportuna la concessione di delega al Governo, tanto più che numerose disposizioni legislative in materia esistevano anche prima della legge 4 aprile 1952, n. 218. La delegazione è contenuta nell'art. 37 così formulato: "Entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto col Ministro per il tesoro, potranno essere emanate, in conformità dei principi e dei criteri direttivi cui si informa la presente legge, disposizioni transitorie e di attuazione nonché norme intese a:

- 1) coordinare le vigenti norme sulle assicurazioni sociali con quelle della presente legge, anche per quanto riflette l'ordinamento degli organi e dei servizi;
- 2) raccogliere in un unico testo le disposizioni che regolano la materia".

In base alla citata legge di delega fu emanato il D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, contenente fra gli altri l'art. 26 del seguente tenore: "Il pagamento della pensione di invalidità è sospeso quando l'avente diritto presti opera alle dipendenze di terzi, in forza della legislazione speciale sulla assunzione obbligatoria dei mutilati o invalidi del lavoro, di guerra e per servizio, con una retribuzione superiore ad un terzo del guadagno normale che aveva anteriormente al riconoscimento dell'invalidità se si tratta di operaio, o alla metà, se si tratta di impiegato".

Oggetto della censura di legittimità costituzionale è appunto l'art. 26 dinanzi citato, sostenendosi dall'attore Galigani, e contestandosi dall'Istituto, che esso eccede i limiti della delegazione.

Nella controversia erano in discussione tre norme di legge: la prima, contenuta nel citato art. 26; la seconda, nell'art. 12 della legge di delegazione, dispone: "Ai titolari di pensione che prestano la propria opera retribuita alle dipendenze di altri, il trattamento complessivo di pensione previsto dalla presente legge è ridotto di una quota pari ad un quarto del trattamento stesso, salvo quanto è disposto nel comma seguente. I lavoratori sono tenuti a dichiarare al proprio datore di lavoro la loro qualità di pensionati. La trattenuta di cui al precedente comma non può superare il 25 per cento della retribuzione". La terza norma infine è contenuta nell'art. 10 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, convertito, con modificazioni, nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, articolo che è del seguente tenore: "Si considera invalido l'assicurato la cui capacità di guadagno, in occupazioni confacenti alle sue attitudini, sia ridotta in modo permanente, per infermità o difetto fisico o mentale, a meno di un terzo del suo guadagno normale, per gli operai, o a meno della metà, per gli impiegati. La pensione di invalidità è soppressa quando la capacità di guadagno del pensionato cessi di essere inferiore ai limiti indicati al primo comma".

5. – La controversia, quale si ricava dalle deduzioni delle parti, si può sintetizzare nel modo seguente. L'attore osserva che la legge di delega aveva dato mandato al Governo di emanare norme di attuazione e di coordinamento in conformità dei principi e dei criteri cui essa legge si informa; mentre l'art. 26 non potrebbe essere ritenuto norma di attuazione né di coordinamento, donde il vizio di illegittimità costituzionale per eccesso di delega. L'Istituto della previdenza sociale per contro nega che sussista tale eccesso.

6. – La Corte ritiene che la norma dell'art. 26 non possa essere considerata norma di attuazione o norma di coordinamento, rientrando nei limiti della delegazione.

Superfluo sarebbe qui discutere in generale circa la estensione delle potestà conferibili al Governo con le leggi di delegazione o circa la nozione di norma di attuazione e il contenuto che è proprio delle norme di coordinamento.

Certo è che, per quanto ampie siano le facoltà delegate al Governo nei singoli casi, con la legge delegata non possono essere dettate norme in contrasto con quelle contenute nella stessa legge di delegazione; né si potrebbero mai

qualificare norme di attuazione quelle che contrastassero con le norme della legge alla quale dovrebbe essere data attuazione.

Se si raffronta l'art. 26 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, con l'art. 12 della legge di delegazione 4 aprile 1952, n. 218, evidente appare il contrasto, in quanto che in luogo della riduzione di una quota del trattamento di pensione che la legge di delega dispone quando il pensionato presta opera alle dipendenze di altri, la legge delegata dispone che il pagamento sia sospeso. È chiaro che la sospensione del pagamento è cosa ben diversa dalla riduzione. L'art. 26 della legge delegata non è quindi norma di attuazione, onde non può essere negato l'eccesso di delega che importa la illegittimità della norma contenuta nell'art. 26.

7. – Né sarebbe possibile considerare la norma dettata nel l'art. 26 come norma di coordinamento, ricollegata all'art. 10 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, in quanto alla revoca della pensione ivi disposta sostituirebbe la semplice sospensione del pagamento, riuscendo così più favorevole ai pensionati, come l'INPS sostiene ma il Galigani nega.

Ai fini della causa è sufficiente rilevare che la funzione del coordinamento è di armonizzare secondo criteri di logica e di tecnica giuridica una serie di norme contenute in uno o più testi di legge, non già quello di introdurre norme nuove, quale è quella dell'impugnato art. 26 che nessun riferimento ha con il menzionato art. 10 della legge del 1939. Basterà qui considerare che la ipotesi per la quale il detto art. 10 disponeva la revoca della pensione è diversa da quella per la quale l'art. 26 della legge delegata dispone la sospensione. La revocazione poteva avvenire, secondo la legge del 1939, solo quando fosse accertata la cessazione della invalidità con il ricupero della capacità di guadagno del pensionato. Secondo l'art. 26 della legge delegata, la sospensione del pagamento della pensione deriverebbe invece dal semplice fatto che il pensionato presti opera alle dipendenze altrui in forza della legislazione speciale che impone l'assunzione degli invalidi. Poiché nessuna indagine viene qui fatta sul ricupero o meno della normale capacità di guadagno, si è fuori delle ipotesi dell'art. 10 della legge del 1939, e si rientra in quella dell'art. 12 della legge di delegazione 4 aprile 1952, che, come si è detto, consentiva soltanto una riduzione del trattamento di pensione, mentre l'art. 26 dispone la sospensione totale del pagamento, introducendo così nel sistema una norma del tutto nuova che non può qualificarsi né di attuazione né di coordinamento.

8. – Che poi, come afferma l'Istituto, l'art. 26 abbia colmata una lacuna della legge e corrisponda allo spirito informatore e ai principi e criteri direttivi della medesima, è questione che potrebbe essere sostenibile; senonché il punto da decidere è se la lacuna potesse venire colmata con una norma di attuazione o di coordinamento, dato che la legge di delegazione non aveva attribuito al Governo, genericamente, il potere di emanare nuove norme con il solo limite della conformità ai principi e ai criteri direttivi di essa; bensì attribuiva solo il potere di emanare norme di attuazione e di coordinamento.

A proposito di principi, l'Istituto insistette sulla tesi che il principio informatore della legislazione sulle assicurazioni sociali è il sollievo dal bisogno, con la conseguente alternativa fra retribuzione e prestazione assistenziale; e all'uopo l'Istituto citò l'articolo 38 della Costituzione. Ora, a parte che sulla natura e sugli scopi di tale legislazione esistono molte divergenze d'opinione, dato – fra l'altro – che le prestazioni assistenziali prescindono dalla situazione economica degli assistiti, resta il fatto che il potere conferito al Governo con la legge di delegazione è unicamente quello di emanare norme di attuazione e di coordinamento, tra le quali non è, come si è detto, compresa la disposizione dettata con l'art. 26.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e in riferimento agli artt. 70 e 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 1959.

* * *

Sentenza n. 47/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Cassandro)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Passando all'esame delle disposizioni legislative impugnate, la prima questione che si presenta è quella relativa alla legittimità dell'art. 2 della legge regionale 7 maggio 1958, n. 14, e del decreto legislativo del Presidente della Regione 5 luglio 1958, n. 4. Con l'impugnata disposizione dell'art. 2 il Governo della Regione fu delegato ad emanare le norme necessarie per il funzionamento del servizio di liquidazione della pensione e del trattamento di quiescenza spettante al personale dipendente dall'Amministrazione regionale. La delega è stata espletata con il decreto legislativo suindicato.

Come si è detto nella esposizione di fatto, il Commissario dello Stato ha negato la legittimità della delega – chiedendo, poi, in conseguenza, anche la dichiarazione di incostituzionalità del decreto delegato – per contrasto con le norme contenute nell'art. 76 della Costituzione, in quanto la delega non determinava i principi ed i criteri direttivi ai quali il Governo della Regione si doveva attenere.

La difesa regionale oppone preliminarmente che l'art. 2 della legge non conferì una delega legislativa, bensì dispose che il Governo emanasse un

regolamento. Di conseguenza, mentre non sarebbe contestabile la legittimità del citato art. 2, inammissibile in questa sede si presenterebbe l'impugnativa del decreto 5 luglio 1958, che non potrebbe essere considerato come atto avente forza di legge.

Questa tesi della difesa regionale non può essere accolta. Non è esatto che, nel caso attuale, la legge regionale abbia stabilito che si emanasse un regolamento, né è esatto che il Governo della Regione abbia emanato un regolamento. La forma e la sostanza degli atti in esame forniscono in proposito sicuri orientamenti di giudizio.

L'art. 2 della legge parla di delega da esercitarsi entro un termine determinato. E questa è formula che di solito viene adoperata per le delegazioni legislative. Anche il decreto presidenziale 5 luglio 1958 ha la forma del decreto legislativo delegato: è intestato come decreto legislativo; nel preambolo si richiama l'art. 2 della legge 7 maggio 1958 quale fonte di delegazione, mentre si omette la formula che abitualmente è usata nei preamboli dei regolamenti della Regione siciliana "ritenuto che occorre provvedere alla emanazione di norme regolamentari per l'esecuzione della legge..."; non si fa cenno di un parere del Consiglio di giustizia amministrativa.

Quanto alla sostanza, è da rilevare che l'art. 2 della legge impugnata non riguarda soltanto, come sostiene la difesa regionale, la organizzazione interna del servizio di liquidazione, ma concerne anche la emanazione delle norme necessarie per il funzionamento di tale servizio con effetti esterni. Una scorsa al decreto presidenziale è, poi, sufficiente per rilevare che la materia in esso disciplinata trascende il campo dell'attività regolamentare. Basta richiamare le disposizioni degli articoli 3, 4 e 5 che danno una disciplina sostanziale all'amministrazione dell'apposito fondo, ne assicurano i controlli e stabiliscono le essenziali modalità di gestione dei servizi.

Sarebbero state queste le disposizioni di legge (regionale) secondo le quali, a norma dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, si sarebbe dovuto organizzare il servizio di liquidazione delle pensioni. Successivamente la Regione avrebbe potuto emanare norme regolamentari per la esecuzione della legge e avrebbe potuto (anzi, avrebbe dovuto) adottare i provvedimenti interni occorrenti per il concreto funzionamento del servizio.

5. – Occorre ora esaminare nel merito la questione prospettata dal Commissario dello Stato, il quale contesta la legittimità dell'art. 2 della legge e la legittimità del decreto legislativo per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in quanto nell'art. 2 non sarebbero stati determinati i principi ed i criteri direttivi.

La censura è fondata. Invano si cerca nell'art. 2 qualsiasi accenno a principi ed a criteri. Né può dirsi che, nel caso particolare, corrisponda a questa esigenza l'indicazione che le norme da emanare debbono essere quelle "necessarie" per il funzionamento del servizio, giacché la formula dell'art. 2 non si riferisce al concetto di necessità in un senso limitativo, ma vuol significare che il Governo

regionale deve dettare le disposizioni legislative occorrenti per il funzionamento del servizio. Questa formulazione definisce l'oggetto della materia delegata, ma nulla dice in ordine a qualsiasi principio o criterio direttivo.

Poiché, pertanto, la doglianza del Commissario dello Stato è fondata, devesi dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge impugnata e, per conseguenza, anche quella del decreto legislativo con cui i poteri delegati furono espletati.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

[*omissis*];

dichiara, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 2 della legge approvata dalla Assemblea regionale siciliana il 29 marzo 1958, promulgata, in pendenza del ricorso in questa sede, il 7 maggio 1958 (n. 14) e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana dello stesso giorno 7 maggio 1958, n. 27, contenente "Norme sul personale della Regione", ed in conseguenza dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo del Presidente della Regione siciliana del 5 luglio 1958, n. 4, contenente "Norme per il funzionamento del servizio di liquidazione del trattamento di quiescenza spettante al personale della Amministrazione regionale";

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 luglio 1959.

* * *

Sentenza n. 57/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Cassandro)

Considerato in diritto

2. – Ora, contro queste due tesi dell'Avvocatura dello Stato la Corte ha già avuto occasione di pronunziarsi (cfr. sent. n. 10 del 3 marzo 1959), né ritiene di dover discostarsi dalle precedenti decisioni. La Corte è d'opinione che i dati catastali, conformemente del resto alla loro efficacia giuridica nel nostro ordinamento, nel quale essi non sono decisivi per la determinazione del diritto di proprietà, non possono essere considerati vincolanti nel procedimento di espropriazione per la riforma fondiaria. Il richiamo che l'Avvocatura fa della norma contenuta nell'art. 16 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, – a parte i dubbi che suscita l'interpretazione che essa ne sostiene e che non occorre qui rilevare e risolvere –, non è pertinente. La espropriazione prevista dalle leggi di

riforma fondiaria non mira già a trasferire da un soggetto a un altro un determinato bene, ma invece, a sottrarre parte del patrimonio a un soggetto che si trovi nelle condizioni previste dalle leggi di riforma: sia proprietario, come nel caso della legge 12 maggio 1950, n. 230, di oltre trecento ettari di terra. Non è dunque indifferente, com'è nel caso di espropriazione per pubblica utilità, che si proceda contro chi sia soltanto apparentemente proprietario di un bene. Né vale contro questa interpretazione della legge 11 motivo addotto ancora una volta dall'Avvocatura dello Stato e già respinto dalla Corte (cfr. sent. n. 72 del 15 maggio 1957) della brevità dei termini assegnati dalla legge agli Enti di riforma e al Governo per compilare i piani ed emanare il decreto di espropriazione, giacché occorre appena rilevare che da codesta brevità non può trarsi, mancando ogni altra espressa disposizione, la conseguenza che sia possibile travolgere nell'espropriazione beni che non siano di proprietà del soggetto passivo della riforma. Di conseguenza il ricorso che ai sensi dell'art. 4 della legge 12 maggio 1950, n. 230, può essere proposto nel termine di 25 giorni contro i piani di espropriazione non può sostituire ogni altro mezzo che l'ordinamento prevede per la tutela dei diritti soggettivi; e il non proporlo nei termini fissati non può importare se non la decadenza dal diritto di esperire quel mezzo di tutela, previsto per fini limitati e nell'ambito del procedimento di espropriazione.

Da tutto quanto precede discende necessariamente la illegittimità parziale del D. P. R. 25 luglio 1950, n. 516, illegittimità che, per altro, procede non già, come sostiene il difensore del Mattace, dal fatto che si sia agito contro il Mattace senza l'osservanza delle forme richieste dalla legge (compilazione dei piani di espropriazione, emanazione del decreto presidenziale), ma bensì dal fatto che nel decreto di espropriazione della S.p.a. Sciovie industrie e lavori agricoli (S. I. L. A.) sono stati compresi beni che a questa società non appartengono.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale del D. P. R. 25 luglio 1950, n. 516, in relazione agli articoli 2 e 4 della legge 12 maggio 1950, n. 230, ed in riferimento agli articoli 76 e 77 della Costituzione, in quanto ha compreso nell'espropriazione beni non di proprietà della S. p. a. Sciovie industrie e lavori agricoli (S.I. L. A.).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 1959.

* * *

Sentenza n. 69/1959 (Pres. Azzariti; Rel. Branca)*Considerato in diritto*

1. – Il Fasanella sostiene che, anche negando valore all'atto di alienazione del 19 gennaio 1933, il suo patrimonio terriero al 15 novembre 1949 avrebbe avuto un'estensione inferiore ai 300 ettari. La questione è di mero fatto, non è stata decisamente affrontata dalle Corti di merito ed è estranea al contenuto dell'ordinanza di rinvio: benché dalla consulenza tecnica d'ufficio si possano trarre forse elementi per ritenerla fondata, essa è sottratta alla competenza di questa Corte.

2. – Da respingere è inoltre la tesi, prima difesa poi abbandonata dall'Ente valorizzazione Sila, secondo la quale le rilevanzze catastali sarebbero decisive per la determinazione del patrimonio terriero dell'espropriando: la Corte costituzionale in precedenti sentenze, a cui si rinvia (n. 8, 10 e 57 del 1959), ha già escluso che l'art. 16 legge 25 giugno 1865, n. 2359, sull'espropriazione per p. u. sia estensibile ai procedimenti d'esproprio previsti dalle leggi di riforma fondiaria.

3. – Né può essere presa in esame la tesi del Fasanella, secondo cui i beni alienati con la discussa scrittura del 19 gennaio 1933 sarebbero diversi da quelli espropriati a favore dell'Ente valorizzazione Sila e che perciò non vi sarebbe quel contrasto fra due acquisti che legittima, in ipotesi, il ricorso all'art. 2644 Codice civile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. n. 1415 del 18 dicembre 1951 in quanto ha proceduto all'esproprio relativamente a un patrimonio che, al 15 novembre 1949, non superava i 300 ettari, In relazione all'art. 2 legge 12 maggio 1950, n. 230, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 dicembre 1959.

* * *

Sentenza n. 17/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)*Considerato in diritto*

La soluzione della questione della legittimità costituzionale dei due decreti del Presidente della Repubblica del 19 novembre 1952, n. 2308, e del 27 dicembre 1952, n. 3480, con i quali venne disposto l'esproprio di ettari 45.24,02

facenti parte della proprietà terriera della signora Mirabella Maria Consiglia, dipende dal valore che deve attribuirsi al provvedimento con cui l'Ufficio tecnico erariale dispose, con nota n. 24 del 15 marzo 1950, riguardo ai redditi dei terreni della signora Mirabella, delle variazioni in diminuzione da valere dal 1 gennaio 1949 e delle variazioni in aumento da valere dal 1 gennaio del 1950.

In particolare si tratta di stabilire se tali variazioni catastali siano, e fino a che punto, da considerare per stabilire, in base all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, la consistenza dei terreni della Mirabella alla data del 15 novembre 1949.

Sui dati di fatto riferentisi agli accertamenti in diminuzione ed in aumento eseguiti con l'unico provvedimento del 15 marzo 1950 dall'Ufficio tecnico erariale, alla relativa diversa data della loro entrata in vigore ed agli altri dati tecnici correlativi, non vi è alcuna questione tra le parti; le quali invece discordano per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, numero 841, e cioè in ordine al problema su quali basi debba fondarsi il calcolo del reddito della proprietà Mirabella ai fini di stabilire se e quanta parte di essa sia suscettibile di esproprio ai sensi del suddetto art. 4.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene pregiudizialmente, pur senza formulare espressamente alcuna eccezione di inammissibilità, la carenza di interesse della signora Mirabella a sollevare la questione di legittimità costituzionale dei due decreti presidenziali perché l'espropriazione avrebbe dovuto farsi sui dati catastali preesistenti alle variazioni disposte col provvedimento dell'Ufficio tecnico erariale del 15 marzo 1950, talché la Mirabella avrebbe dovuto subire un esproprio superiore a quello che effettivamente ha subito in base al computo dei dati catastali disposti con le variazioni suddette.

Ma, a prescindere dal rilievo che l'esame dell'interesse ad agire rientrava nella competenza del Tribunale di Taranto, che in effetti lo ha compiuto, è da osservare che la questione di legittimità costituzionale dei due decreti di esproprio va decisa con riferimento ai dati che i decreti stessi hanno concretamente tenuti presenti, e cioè i dati risultanti dalle variazioni in diminuzione ed in aumento eseguiti dall'Ufficio tecnico erariale con l'unico provvedimento del 15 marzo 1950.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene subordinatamente, passando al merito della questione, che per accertare la consistenza terriera della Mirabella a termine dell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, bisognava (come fu fatto nel piano e nei due decreti di esproprio) porre a base dei calcoli entrambe le variazioni, sia in diminuzione sia in aumento, che erano state disposte con l'unico provvedimento del 15 marzo 1950 e che riguardavano modificazioni culturali evidentemente preesistenti alla data del 15 novembre 1949 fissata dal legislatore con l'art. 4 della legge n. 841 come termine di riferimento per la determinazione della consistenza catastale dei terreni assoggettabili ad esproprio.

Ma anche questa tesi appare alla Corte infondata.

L'art. 4 della legge n. 841 dispone che nei territori considerati dalla legge, la proprietà terriera deve essere presa in esame "nella sua consistenza al 15 novembre 1949".

Orbene, le variazioni in aumento del reddito riguardanti diverse particelle dei terreni della Mirabella furono disposte dall'Ufficio tecnico erariale nel marzo 1950 e con efficienza dal 1° gennaio dello stesso anno, con efficacia cioè posteriore al 15 novembre 1949, data che dall'art. 4 della legge n. 841 è fissata come data di riferimento invalicabile agli effetti della determinazione della consistenza dei terreni soggetti ad esproprio.

Le variazioni in aumento suddette non potevano quindi essere prese in considerazione per stabilire quale fosse stata la consistenza dei terreni della Mirabella alla data del 15 novembre 1949.

Giustamente, invece, furono prese in considerazione le variazioni in diminuzione, sia pur deliberate dall'Ufficio tecnico erariale con lo stesso provvedimento del 15 marzo 1950, di altre particelle della proprietà Mirabella, perché la decorrenza di queste variazioni in diminuzione fu disposta con effetto dal 4 gennaio 1949, cioè prima della data invalicabile del 15 novembre dello stesso anno fissata dall'art. 4 della legge n. 841.

Né si dica che le variazioni in discussione hanno soltanto un effetto fiscale, giacché esse sono in realtà determinanti ai fini del classamento della proprietà terriera.

È opportuno aggiungere che le suddette variazioni in diminuzione furono stabilite in seguito ad una istanza di verifica straordinaria dei dati catastali che la Mirabella aveva presentata prima del 15 novembre 1949, e precisamente il 22 giugno 1949.

Né vale richiamare la norma dell'ultimo capoverso dell'art. 6 della stessa legge n. 841, per sostenere che la Mirabella non avrebbe potuto ricorrere contro i dati catastali, perché tale norma riguarda i ricorsi contro i dati assunti dal piano di espropriazione e non le domande di revisione previste in via generale dal diritto comune, quale nel caso in esame l'istanza di revisione presentata dalla Mirabella il 22 giugno 1949, quando cioè non esisteva non solo alcun piano di espropriazione, ma nemmeno la stessa legge di scorporo che porta la data del 21 ottobre 1950.

In base alla norma dell'art. 4 della legge n. 841, il reddito globale della proprietà terriera della Mirabella al 15 novembre 1949 andava determinato tenendo conto delle suddette variazioni in diminuzione e non anche di quelle in aumento.

I due decreti presidenziali impugnati hanno preso a base per il computo del reddito della proprietà della Mirabella anche quelle variazioni in aumento, che, siccome si è detto avanti, non potevano considerarsi come dati per il classamento della proprietà al 15 novembre 1949, e pertanto sono viziati di illegittimità costituzionale per avere ecceduto dai limiti della delega, di cui all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica del 19 novembre 1952, n. 2308, e del 27 dicembre 1951, n. 3480, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in quanto hanno posto a base del calcolo della proprietà le variazioni in aumento disposte dall'Ufficio tecnico erariale con provvedimento del 15 marzo 1950.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 marzo 1960.

* * *

Sentenza n. 31/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Cappi)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La Corte ritiene che la questione di legittimità costituzionale sia fondata.

La donazione obnuziale, che risale al diritto romano, fu considerata anche dalle successive legislazioni e da ultimo dalla nostra, la quale – nell'art. 785 del vigente Codice civile così la definisce: “Donazione fatta in riguardo di un determinato futuro matrimonio, sia dagli sposi tra loro, sia da altri a favore di uno o di entrambi gli sposi o dei figli nascituri da questi; si perfeziona senza bisogno che sia accettata, ma non produce effetto finché non segua il matrimonio”.

La materia acquistò un carattere di maggiore attualità con le recenti leggi di riforma agraria che, in determinati casi, esentarono dall'esproprio le donazioni obnuziali. Per il caso di specie va ricordato l'art. 20 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, che è del seguente tenore: “... ai fini della presente legge sono inefficaci di diritto, nei confronti degli enti incaricati dell'attuazione della legge medesima, tutti gli atti tra vivi a titolo gratuito, posteriori al 10 gennaio 1948, ad eccezione delle donazioni in contemplazione di matrimonio e di quelle a favore di enti morali di beneficenza, assistenza ed istruzione”.

Non manca in dottrina qualche opinione la quale, basandosi sulla differenza fra la formulazione dell'art. 785 del Codice civile e quella del su trascritto art. 20 della legge n. 841, sostiene che le donazioni obnuziali previste da detta legge si riferiscono anche a quelle fatte dopo la celebrazione del matrimonio. Si citano al riguardo gli artt. 167, 437 e 805 Cod. civ. dai quali si dedurrebbe la possibilità di donazioni obnuziali senza distinguere fra anteriori e posteriori al matrimonio.

La Corte ritiene che nella specie non occorra risolvere il punto suindicato, se, cioè, la donazione, agli effetti della legge stralcio, possa essere anche

posteriore al matrimonio, giacché la questione può venire decisa con altre considerazioni, le quali portano a concludere che la donazione in esame si riferiva a un matrimonio futuro e determinato, come previsto dall'art. 785 Cod. civile.

Dai lavori preparatori si ricava che, nel disciplinare la materia, la legge 21 ottobre 1950, n. 841, si era ispirata sia al criterio del *favor familiae*, sia a quello di opporre un freno ai tentativi di eludere le disposizioni delle leggi agrarie.

Nella specie è indubbio lo scopo del donante di favorire la nuova famiglia, e d'altro canto sussistono elementi per dimostrare che nessun pericolo di elusione esiste e che il matrimonio, in considerazione del quale la donazione fu fatta, era futuro e determinato. Al riguardo valgono le osservazioni contenute in questo brano dell'ordinanza della Corte di Napoli: "La donazione è bensì posteriore al matrimonio; viene però offerta una documentazione che, se è priva di una autonoma rilevanza per difetto di forma, vale tuttavia, in concorso con altri elementi, a dimostrare che la stipulazione notarile non fece che sanzionare una situazione di fatto sorta storicamente prima del matrimonio ed in considerazione di questo".

A dir vero, l'atto pubblico di donazione del 17 novembre 1948 fu preceduto da una privata scrittura del 15 settembre 1942, anteriore al matrimonio, che fu celebrato il giorno 12 dicembre successivo. È indubbio che questa scrittura del 1942, sulla cui data e regolarità quale scrittura privata l'Avvocatura non ha sollevato eccezioni di sorta, contiene una chiara manifestazione di volontà di donazione obnuziale. È del pari certo e non contestato *ex adverso* che la donazione ebbe immediato effetto, con la trasmissione del pieno possesso e godimento dei beni alla donataria, l'apposizione di termini lapidei nei confini, ecc. Infine, la stessa scrittura è espressamente richiamata nell'atto pubblico del 1948, che riguarda esattamente gli stessi beni. Sussiste pertanto quel legame ideale e formale fra i due atti, che la Corte di Napoli ha posto in luce, traendone la convinzione, con l'accertamento dei dati di fatto suindicati, che la donazione, oltre ad essere sicuramente fatta in contemplazione di un matrimonio determinato, si riferiva altresì ad un matrimonio futuro.

Ove poi si consideri che nella scrittura del 1942 era già prevista la costituzione dei beni donati in patrimonio familiare, appare sempre più evidente l'indissolubile legame esistente fra i due atti e la loro unità sostanziale. Del tutto gratuita è la ipotesi, affacciata dall'Avvocatura, che con l'atto pubblico del 1948 il De Gennaro non abbia inteso attuare l'impegno assunto con la scrittura privata; come pure è frutto di evidente errore l'affermazione della stessa Avvocatura che il matrimonio, anziché due mesi dopo la scrittura privata, come risulta dall'atto dello stato civile, sia stato celebrato addirittura sei anni dopo.

3. – Le suesposte considerazioni sono confortate da altri argomenti non privi di un certo valore. Il primo è costituito dal parere unanime, a favore dell'esclusione dall'esproprio dei beni donati dal De Gennaro, espresso dalla Commissione interparlamentare istituita con l'art. 5 legge 12 maggio 1950, n.

230. La difesa si diffuse a lungo su questo punto, sostenendo anzi l'efficacia vincolante di detto parere, sulla cui esistenza l'Avvocatura non sollevò eccezione. Ben vero che tale parere è obbligatorio ma non vincolante; tuttavia anche questa Corte (sentenza n. 78 del 1957) ebbe a riconoscere che il parere della Commissione interparlamentare può essere "particolarmente rilevante anche per la conoscenza degli elementi di fatto".

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica n. 4250 in data 28 dicembre 1952, in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 20, primo comma, della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in quanto ha disposto la espropriazione di un fondo donato in contemplazione di matrimonio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 maggio 1960.

* * *

Sentenza n. 34/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Castelli Avolio)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – Circa il contenuto della delega conferita al Governo con l'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e la estensione maggiore o minore delle facoltà che con la medesima venivano concesse, bisogna subito rilevare che la formula che fu adottata è quanto mai ampia. Si autorizzava l'emanazione di norme di attuazione e transitorie della legge; la raccolta, poi, in testo unico delle disposizioni che regolano la materia delle assicurazioni sociali. Il testo unico non fu compilato, e, in base alla delega, venne emanato il decreto di cui si discute. Anche per questo valeva, naturalmente, la formula adottata – che è, invero, più usata nel caso di delegazione legislativa per i testi unici che per i decreti legislativi –: "potranno essere emanate, in conformità dei principi e dei criteri direttivi cui si informa la presente legge, disposizioni transitorie e di attuazione, nonché norme intese a coordinare le vigenti norme sulle assicurazioni sociali con quelle della presente legge...".

Data questa formula, è compito dell'interprete determinarne l'estensione e i limiti. La singolarità di tal delega consiste anche nel fatto che una duplice direzione è ad essa assegnata: poiché la stessa legge delega ha una vasta parte contenente numerose norme sulle assicurazioni sociali, le norme del decreto

delegato dovevano essere conformi ai principi posti da quelle norme; inoltre dovevano risultare informate ad un coordinamento fra le norme vigenti sulle assicurazioni sociali e quelle della legge delega.

Ora, pur tenendo conto dell'ampiezza della delega, bisogna escludere che la norma impugnata dell'art. 32 del decreto delegato possa considerarsi norma di attuazione della legge delega. Il motivo è che la norma di attuazione in tanto è tale in quanto derivi dalla norma obbiettiva posta dal legislatore, e presuppone quindi l'esistenza di concrete specifiche disposizioni cui essa sia riferibile, le quali, invece, nella specie non sussistono. Infatti nella legge delegante non è dato ravvisare nessuna disposizione che possa collegarsi, in tal senso, con la norma impugnata, che pone invece, come di seguito si vedrà, una disposizione contrastante non solo con la legge delega, ma altresì con la legislazione precedente.

Escluso che possa ritenersi norma di attuazione, ed essendo pacifico che non è norma transitoria, è chiaro che potrebbe solo trattarsi di norma di coordinamento. Il che, del resto, è stato ampiamente sostenuto dall'Avvocatura dello Stato negli scritti difensivi.

Ai sensi dell'art. 37 della legge delega n. 218 del 1952, la norma in questione avrebbe dovuto, dunque, essere emanata al fine di coordinare la legislazione vigente in materia di assicurazioni sociali con le norme contenute nella legge stessa, in conformità dei criteri e dei principi direttivi da questa desumibili.

Ora, specie in considerazione della formula usata, vincolativa, come si è chiarito, anche in relazione alle disposizioni della legge delega, è da ritenere che il legislatore delegante, se ha, contemporaneamente alla delega, posto disposizioni regolanti la stessa sfera di rapporti cui si riferisce la delega, non ha certamente inteso conferire al Governo il potere di mutare quanto, allora, aveva così stabilito. Erano quindi vincolanti per il legislatore delegato non soltanto i principi e criteri direttivi cui si fa riferimento nella formula di delega, ma altresì le disposizioni contenute nella legge delega, la quale, se si accettasse un diverso concetto, finirebbe con l'assumere un contenuto contraddittorio, evidentemente inammissibile, ponendo delle norme e conferendo contemporaneamente al Governo il potere di modificarle.

Questa conclusione è conforme alla natura della delegazione legislativa, che, condizionando in determinato modo l'esercizio della facoltà attribuita al delegato, assume, nei confronti delle disposizioni che dovranno essere emanate in attuazione di tale facoltà, una funzione indubbiamente preminente, con la quale non si può conciliare un esercizio in senso contrario alle norme contenute nella legge che la delega dispone.

In questo senso la Corte deve ribadire il principio già posto, in materia di delegazione legislativa, nell'interpretare la estensione e i limiti propri del decreto delegato n. 818 del 1957, di cui si tratta, nella sentenza n. 24 del 5 maggio 1959, quando osservò che "per quanto ampie siano le facoltà delegate

al Governo nei singoli casi, con la legge delegata non possono essere dettate norme in contrasto con quelle contenute nella stessa legge di delegazione”.

6. – Ad avviso della Corte, non vale a legittimare la norma impugnata il richiamo, cui hanno fatto ripetutamente ricorso i patroni dell'I.N.P.S. ed anche l'Avvocatura dello Stato, all'art. 38 della Costituzione.

Essi sostengono che la legge 29 aprile 1949, n. 264, abbia sottolineato il mutamento di finalità della istituzione dell'assicurazione contro la disoccupazione. Le vicende della seconda guerra mondiale e dell'immediato dopoguerra avrebbero scardinato le basi finanziarie del sistema preesistente, mentre l'assicurazione avrebbe assunto una prevalente e più immediata funzione di assistenza, quella funzione, cioè, di protezione contro il bisogno, che è stata solennemente affermata nell'art. 38 della Carta costituzionale. La trasformazione dell'istituzione con la legge 4 aprile 1952, n. 218, si sarebbe compiuta anche attraverso la modificazione dello strumento economico necessario al conseguimento dei fini dell'assicurazione: si abbandonava il sistema della capitalizzazione individuale, per passare a quello della ripartizione, con onere ricadente su tutti i lavoratori, attivi o pensionati. La conseguenza cui sembra si vorrebbe giungere, in base a questo riferimento al nuovo congegno assicurativo, sarebbe praticamente quella della retribuzione delle prestazioni a favore dei singoli assicurati ed una estensione del numero dei beneficiari. Entrate di natura diversa dalle obbligazioni strettamente inerenti alle assicurazioni sociali avrebbero poi permesso un aumento della entità delle prestazioni a favore degli assicurati, anche in relazione al diminuito valore della moneta. Non sembra peraltro che un siffatto mutamento delle basi economiche delle assicurazioni sociali e dello stesso sistema attuariale adottato in conseguenza possa essere richiamato, come sostiene la difesa dell'I.N.P.S., a giustificazione della norma impugnata, sul terreno della legittimità costituzionale.

Ora, pur prendendo in esame le ragioni addotte dalla difesa dell'I.N.P.S. e le osservazioni fatte dall'Avvocatura dello Stato, non è dato ravvisare nella legislazione precedente alla legge delega 4 aprile 1952, n. 218, e nelle norme contenute nella stessa legge delega nessuna disposizione che contrasti alla possibilità del cumulo: si riscontra, viceversa, in talune disposizioni, il principio contrario, favorevole, cioè, al cumulo stesso.

7. – Quale che sia la funzione specifica che si voglia attribuire alla pensione di invalidità e vecchiaia, è certo che, in base all'ordinamento vigente, essa è collegata allo stato di bisogno del lavoratore determinato da un'accertata invalidità o dall'aver superato un certo limite di età (art. 37 R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modificazioni; art. 2 legge 4 aprile 1952, n. 218). Ciò emerge chiaramente dal regime cui la corresponsione della pensione è assoggettata, in dipendenza delle variazioni dello stato di bisogno, quali, appunto, quelle citate dalla difesa dell'I.N.P.S. e dall'Avvocatura dello Stato, a cui, per la sua importanza, deve aggiungersi la riduzione fino ad un quarto della pensione

ai lavoratori che, essendone titolari, svolgono attività retribuita alle dipendenze di altri, sancita dall'art. 12 della citata legge 4 aprile 1952, n. 218.

Per quanto riguarda, invece, l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, si rileva che l'evento da essa coperto è, secondo la legge (art. 45 R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827), la "disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro" del prestatore di lavoro retribuito alle dipendenze di altri. Trattasi di uno stato di bisogno in cui il lavoratore viene a trovarsi, involontariamente, per essere venuto meno il rapporto di lavoro preesistente – di regola per licenziamento – e per l'impossibilità di assunzione da parte di un nuovo datore di lavoro connessa a condizioni oggettive del mercato del lavoro, cioè alla mancanza di richiesta di mano d'opera.

Il regime della corresponsione della indennità di disoccupazione ne caratterizza sufficientemente gli scopi, che sono appunto quelli di fornire al lavoratore disoccupato una "indennità", tendente ad eliminare, in parte, le conseguenze della disoccupazione.

Ed è lecito affermare che il sistema adottato è strettamente aderente alla realtà di fatto in cui si svolge il fenomeno della mancanza involontaria di lavoro, nel senso che questo, nella sua obbiettiva esistenza, costituisce la base che giustifica la corresponsione dell'indennità, salvo quei temperamenti al rigore del regime che sono stati apportati con le disposizioni contenute proprio nel decreto cui la presente impugnativa si riferisce (art. 32, primo e secondo comma).

8. – Raffrontando i due tipi di assicurazioni sociali testé accennati, sotto il profilo della loro compatibilità, si rileva che questa non può, in linea di principio, escludersi.

Ed invero l'assicurazione per l'invalidità e vecchiaia ha riguardo a quel particolare stato derivante da un fenomeno della vita che non necessariamente elimina ogni e qualsiasi capacità lavorativa del soggetto assicurato, ma soltanto, quanto alla invalidità, oltre i due terzi della sua capacità di guadagno (art. 10 R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636), e, quanto alla vecchiaia, prescinde addirittura dalla dimostrazione della effettiva incapacità, annettendo all'evento fisiologico dell'invecchiamento oltre una certa età una presuntiva diminuzione della capacità di guadagno, non necessariamente totale, per evidenti ragioni di ordine sociale ed etico. Onde è ben ammissibile che il lavoratore pensionato, sfruttando le sue residue capacità, presti la propria opera alle dipendenze di terzi, ricavandone una retribuzione commisurata alle sue condizioni soggettive, più o meno menomate. Ed a questa attività lavorativa non si vede perché non dovrebbe aderire il trattamento assicurativo della disoccupazione. Questo infatti, come si è visto, ha lo scopo di fornire una indennità inerente appunto al fenomeno economico costituito dalla impossibilità oggettiva da parte del lavoratore di esplicare la sua attività – quale che ne sia la consistenza economica per mancanza di lavoro, fenomeno che deve inquadrarsi in un campo ben diverso da quello riservato alla assicurazione per invalidità e vecchiaia, che si ispira alla

esigenza della garanzia di un minimum che non esclude la prestazione di opera retribuita da parte del beneficiario, con l'assunzione, di diritto e di fatto, della qualifica di prestatore di opera subordinata, e, parallelamente, della qualifica di disoccupato. In un solo caso si può parlare di una reale incompatibilità tra le due prestazioni: e cioè nel caso in cui la capacità di guadagno dell'assicurato sia totalmente eliminata, per cause inerenti alla sua persona. In tale ipotesi, invero, egli non potrebbe né di fatto né di diritto assumere la qualità di prestatore di opera retribuita, e verrebbe quindi meno il presupposto essenziale su cui trova fondamento la corresponsione dell'indennità di disoccupazione, attuandosi invece in pieno quello relativo alla pensione per invalidità.

Ed appunto sotto questo profilo vanno interpretate le norme di cui agli artt. 52, lettera *e*, e 56 del R.D. 7 dicembre 1924, n. 2270, ricordati dalla difesa dell'I. N. P.S., che rappresentano la concretizzazione, in disposizioni di legge, della detta ipotesi di incompatibilità, la quale, per essere limitata ad un caso estremo, non può ovviamente giovare alla tesi della incompatibilità nel senso ampio sostenuto dalla difesa dell'I.N.P.S.

Né varrebbe osservare in contrario, sulla base delle argomentazioni svolte dalla difesa dell'I.N.P.S. e dall'Avvocatura dello Stato, che la incompatibilità risiederebbe nell'essere lo stato di bisogno del soggetto già coperto dalla pensione per invalidità e vecchiaia, per cui la corresponsione della indennità di disoccupazione dovrebbe considerarsi superflua rispetto a tale esigenza. Ed invero, in base a quanto sopra si è osservato circa l'oggetto delle due prestazioni, è certo che queste, garantendo due rischi diversi, attinenti l'uno ad un momento patologico soggettivo, l'altro ad un momento critico oggettivo della vita stessa, non possono, per il solo fatto di essere riferite alla stessa persona, assumere forma di reciproca esclusione.

Onde nulla vieta in linea di principio che, concorrendo entrambi i momenti il che, come si è visto, è possibile – concorrano entrambi i rimedi, non esistendo, tra l'altro, alcuna disposizione di carattere generale che fissi un maximum di prestazioni al di là del quale non sia lecito andare, ma solo singoli casi di incompatibilità relativa, insuscettibili di amplificazione analogica.

9. – Passando, dopo queste premesse, all'esame delle disposizioni cui si sono riferite la difesa dell'I.N.P.S. e l'Avvocatura dello Stato, è da rilevare che esse non possono essere ritenute valide a smentire quanto si è affermato.

Ed invero, l'art. 61 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, stabilendo che "se l'invalidità proviene da infortunio sul lavoro o da una malattia professionale, la pensione assegnata in base al presente decreto è ridotta ad una misura tale che, sommata con la rendita liquidata ai sensi di legge per infortunio o per malattia professionale, non superi la retribuzione dell'assicurato", si preoccupa unicamente di sancire un regime particolare di concorrenza tra la pensione per invalidità e vecchiaia e la rendita inerente all'infortunio sul lavoro o alla malattia professionale, tale che l'assicurato non possa, sommando i due trattamenti, conseguire una somma annua superiore alla sua retribuzione normale. Il che si

risolve nel riconoscimento della compatibilità delle due prestazioni. E ciò a prescindere dalla differenza esistente tra la rendita per infortunio e l'indennità di disoccupazione, che renderebbe comunque influente la disposizione ai fini di stabilire eventuali criteri del legislatore sul concorso fra la pensione per invalidità e vecchiaia e la indennità di disoccupazione.

L'art. 72 del citato R.D.L. n. 1827 del 1935 stabilisce, è vero, la incompatibilità tra la pensione per invalidità e le prestazioni antitubercolari, durante il corso delle quali l'assicurato "non può ottenere la liquidazione della pensione". Ma, a parte la considerazione che, qualora l'assicurato già goda della pensione, questa non viene sospesa in toto, ma solo viene operata una trattenuta inversamente proporzionale al carico di famiglia – come dispongono i successivi commi dell'articolo stesso –, è da rilevare che l'esempio non può essere assunto a base di una presunta incompatibilità generale della pensione per invalidità con le altre prestazioni assicurative, giacché le prestazioni antitubercolari si presentano sotto un aspetto quanto mai peculiare, consistendo normalmente nel ricorso dell'assicurato (artt. 66 e 67 del citato R.D.L.), il quale, quindi, viene posto al coperto da tutte le personali necessità della vita, ciò che indubbiamente non avviene con la corresponsione della indennità di disoccupazione.

Altri casi di concorso, ma diversi da quello in questione, e quindi non conferenti alla dimostrazione che da essi si vorrebbe trarre, abbiamo nell'art. 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1504, che concerne l'esclusione dalla maggiorazione per carichi di famiglia sulle prestazioni economiche antitubercolari per i familiari per i quali siano percepiti dal lavoratore o da altra persona di famiglia gli assegni familiari; nell'art. 2 del R.D.L. 4 febbraio 1937, n. 463, che esclude, per l'indennità di disoccupazione, la corresponsione delle quote di maggiorazione per i figli a carico in favore di ambedue i genitori contemporaneamente disoccupati; nell'art. 2 della legge 4 aprile 1952, n. 218, che, stabilendo che in determinati casi la pensione è reversibile ai genitori superstiti, "che non siano già titolari di pensione diretta", pone una incompatibilità tra due pensioni, cioè tra due prestazioni affini, affinità che non è certo riscontrabile tra la pensione e l'indennità di disoccupazione. L'art. 10 successivo, il quale pure, stabilendo tra l'altro che il minimo di pensione non si estende a "coloro i quali percepiscono più pensioni a carico dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti e dei fondi e trattamenti sostitutivi dell'assicurazione stessa qualora, per effetto del cumulo, il pensionato fruisca di un beneficio mensile superiore al minimo garantito", non fa che regolare la corresponsione di prestazioni spettanti allo stesso titolo, senza comunque arrivare alla incompatibilità assoluta, ma solo relativa, trattandosi appunto di una regolamentazione che ha di mira solo l'osservanza di un certo limite nella cumulabilità.

Non è, infine, conferente allo scopo l'art. 16 del D.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, che stabilisce la incompatibilità fra prestazioni antitubercolari e assegni familiari, data la diversità dell'oggetto della disposizione rispetto all'ipotesi in esame; né l'art. 21 dello stesso decreto che riflette soltanto la incompatibilità

nell'ambito dello stesso nucleo familiare fra gli assegni familiari e le maggiorazioni dell'indennità di disoccupazione per carichi di famiglia.

È da rilevare anzi che, in base alle ricordate disposizioni, cui potrebbero aggiungersi l'art. 11 del R.D.L. 21 luglio 1937, n. 1239, concernente la stessa materia dell'art. 21 ora citato, e l'art. 5 della legge 20 febbraio 1958, n. 55, in tema di minimi di pensione, un altro e ben diverso criterio legislativo è dato desumere, e cioè appunto quello secondo cui le eventuali incompatibilità fra diverse prestazioni assicurative, anche più vicine di quanto non siano la pensione per invalidità e vecchiaia e l'indennità di disoccupazione, sono spesso sancite in modo relativo e non assoluto, e quindi con principi ben diversi da quelli cui si è invece attenuto il legislatore delegato nella norma impugnata, concernente una incompatibilità assoluta. Sembra, inoltre, il caso di rilevare che questa è altresì in contrasto con quanto lo stesso legislatore delegato ha disposto nel D.P.R. n. 818 del 1957. Si legge infatti nell'art. 32 stesso, primo comma, che è ammessa l'indennizzabilità e la sussidiabilità delle domeniche e degli altri giorni festivi, esclusa sotto la precedente disciplina (art. 57, R.D. 7 dicembre 1924, n. 2270). E nel secondo comma è ammessa, entro certi limiti ed a certe condizioni, l'indennizzabilità della disoccupazione anche nel periodo di malattia. Ciò che rappresenta una evidente evoluzione del principio prima vigente, secondo cui la disoccupazione cessava di essere indennizzabile nel caso di malattia, in applicazione del concetto di incompatibilità fra indennità per disoccupazione e impossibilità soggettiva del lavoratore di prestare la sua opera. Ed a questo evidente, notevole allentamento nella disciplina della materia, si contrappone, in tutto il suo rigore e la sua vasta portata, la norma impugnata.

10. – Le considerazioni innanzi svolte circa la compatibilità tra le due forme di prestazioni assicurative in esame trovano conforto in disposizioni positive di diritto.

Ed invero l'art. 17 del R.D. 7 dicembre 1924, n. 2270, disponeva che. il lavoratore affetto da infermità o invalidità temporanea, escluso in linea di massima dal diritto al sussidio di disoccupazione – principio questo superato, come si è visto, dalle recenti norme dell'art. 32, primo comma, del decreto delegato in esame –, poteva tuttavia mantenere il diritto se, “conservando una residua capacità al lavoro”, avesse “di fatto trovato impiego” rimanendo poi disoccupato. Il che sta a significare che, pure in un regime maggiormente rigoristico, era tuttavia esplicitamente ammesso che il sussidio fosse versato a chi aveva esplicato solo una ridotta attività lavorativa e poi era stato colpito dalla disoccupazione.

E l'art. 10 della legge 29 aprile 1949, n. 264, che annovera tra i possibili iscritti nelle liste di collocamento i pensionati, implicitamente ammette e contempla la prestazione del lavoro da parte di chi già gode di un trattamento pensionistico, e detta la regolamentazione di questo caso ai fini della iscrizione nelle liste stesse, il che costituisce appunto il presupposto per poter conseguire l'indennità di disoccupazione (art. 75, R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827).

Inoltre, due norme contenute nella stessa legge delega del 1952, n. 218, sono ancora più eloquenti al riguardo.

Con l'art. 12, infatti, si dispone la riduzione fino ad un quarto della pensione di invalidità e vecchiaia a danno dei pensionati che prestino "opera retribuita alle dipendenze di altri", e con l'art. 27 si dispone che "l'obbligo del versamento per i contributi dovuti per le forme di previdenza e di assistenza sociale obbligatorie previste dalla presente legge (ivi compresa quindi quella per la disoccupazione involontaria) non cessa qualora il lavoratore, in età superiore ai cinquantacinque anni se donna e ai sessanta se uomo, presti attività retribuita alle dipendenze di altri".

Ora, mentre è evidente che la prima disposizione conferma il principio sopra esposto della possibilità del lavoro dell'invalido e di chi abbia superato i limiti di età pensionabile, la seconda sancisce un obbligo che, trovando la sua ragion d'essere nel principio testé indicato, pone la premessa specifica per la indennizzabilità della disoccupazione del lavoratore che, per avere superato l'età pensionabile, ha pure diritto alla prestazione relativa.

Pertanto, la fondamentale obiezione mossa dalla difesa dell'I.N.P.S., secondo cui il già avvenuto conseguimento del diritto a pensione è sempre in connessione con il venir meno, dimostrato o presunto, del bene assicurabile, e cioè della forza di lavoro intesa "come bene economico collocabile sul mercato di lavoro", per cui lo stato di disoccupazione del pensionato non è indennizzabile perché non può essere più considerato "un rischio in senso tecnico", non sembra possa considerarsi in armonia con le disposizioni preesistenti alla legge delega e tanto meno con quelle della legge delega stessa.

11. – Deve infine rilevarsi che la regolamentazione delle assicurazioni per invalidità e vecchiaia e per la disoccupazione involontaria, quale rispettivamente risulta dal testo legislativo fonda – mentale, e cioè il R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827 – che ha ripreso e rielaborato la legislazione preesistente in entrambe le materie e segnatamente, per l'invalidità e vecchiaia, il decreto luogotenenziale istitutivo 21 aprile 1919, n. 603, e, per la disoccupazione, il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3158, integrato col regolamento 7 dicembre 1924, n. 2270 –, delinea, dal punto di vista giuridico, il diritto del lavoratore al conseguimento delle prestazioni come un vero e proprio diritto soggettivo perfetto, il quale sorge, sulla base del rapporto assicurativo, con il verificarsi delle condizioni analiticamente previste dalla legge, e cioè, da un lato, l'obbligo del versamento dei contributi, dall'altro la concorrenza di eventi diversi a seconda del tipo di assicurazione contratta: invalidità oltre un certo limite, anzianità oltre una certa età, mancanza di lavoro per obiettiva impossibilità di impiego.

Onde, anche sotto questo profilo, che del resto si ricollega alla fondamentale indipendenza delle due forme di assicurazione sopra cennate, si manifesta, nel sistema, quell'orientamento di compatibilità delle due specie di prestazioni. E trova conferma l'impossibilità che le eventuali limitazioni del godimento di un tal diritto soggettivo si desumano da altre disposizioni, in via di interpretazione

estensiva di principi limitativi previsti a proposito di situazioni giuridiche differenti.

12. – Dalle cose dette deve trarsi la conclusione in ordine alla sollevata questione di legittimità costituzionale, circa il cumulo dell'indennità di disoccupazione con la pensione.

Escluso che la norma impugnata potesse ritenersi una norma transitoria o di attuazione, restava a vedere se poteva ammettersi che avesse operato un coordinamento, nel senso e nei limiti dettati dal legislatore delegante.

Data la riscontrata assenza nel sistema normativo delle assicurazioni sociali di disposizioni da cui possa desumersi direttamente l'incompatibilità delle prestazioni per invalidità e vecchiaia e per la disoccupazione, e richiamato il concetto che le incompatibilità riscontrabili fra altre prestazioni sono sancite, più spesso, soltanto in senso relativo, deve concludersi che la disposizione impugnata, giungendo invece a stabilire una incompatibilità assoluta, ha posto una norma che, andando oltre i principi ed i criteri della legge delegante, non si limita a coordinare le vigenti norme sulle assicurazioni sociali con quelle della legge delegante, ma detta una disposizione addirittura contraria allo spirito che questa medesima informa.

E pertanto, alla stregua dei principi in precedenza fissati in tema di delegazione legislativa, appare evidente l'eccesso dai limiti della delega e il conseguente vizio di incostituzionalità che affetta la norma stessa quando stabilisce la incompatibilità con la pensione della indennità di disoccupazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

[*omissis*];

[*omissis*];

dichiara, sulla questione proposta con le ordinanze medesime del Tribunale di Brescia e con l'ordinanza 27 gennaio 1959 del Tribunale di Macerata, la illegittimità costituzionale del comma terzo dell'art. 32 del detto decreto delegato 26 aprile 1957, n. 818, nella parte in cui si stabilisce che l'indennità di disoccupazione non spetta per i periodi per i quali è percepito un trattamento di pensione, in relazione all'art. 37 della indicata legge delega 4 aprile 1952, n. 218, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 1960.

* * *

Sentenza n. 35/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Gabrieli)*Considerato in diritto**[omissis]*

Passando all'esame del merito è necessario precisare l'oggetto della questione sottoposta al giudizio della Corte, che si pone nei seguenti termini: se cioè l'art. 16, primo comma, parte prima, del decreto delegato 26 aprile 1957, n. 818, escludendo la facoltà della prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia, i superstiti e la tubercolosi per chi risulta iscritto a forme previdenziali sostitutive di tale assicurazione, ecceda o meno i limiti posti dalla legge delegante (art. 37, legge 4 aprile 1952, n. 218). La quale stabilisce che "con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto col Ministro per il tesoro, potranno essere 'emanate, in conformità dei principi e dei criteri direttivi cui si informa la presente legge, disposizioni transitorie e di attuazione, nonché norme intese a: 1) coordinare le vigenti norme sulle assicurazioni sociali con quelle della presente legge, anche per quanto riflette l'ordinamento degli organi e dei servizi; 2) raccogliere in un unico testo le disposizioni che regolano la materia".

Per risolvere detta questione occorre anzitutto tenere presente l'art. 5 della legge 4 aprile 1952, n. 218, secondo il quale "l'assicurato, qualora sia interrotto o cessi il rapporto di lavoro oppure venga meno l'obbligo assicurativo per il compimento dell'età di 60 anni, se uomo, e di 55 anni, se donna, può rispettivamente conservare i diritti derivanti dalle assicurazioni obbligatorie per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti e per la tubercolosi o raggiungere i requisiti minimi per il diritto alla pensione di vecchiaia o di invalidità mediante il versamento di contributi volontari nella assicurazione base e al fondo per l'adeguamento delle pensioni". Ciò posto deve accertare se nella locuzione "cessi il rapporto di lavoro" possano essere ricomprese tutte le ipotesi nelle quali il rapporto di lavoro cessa e anche quelle nelle quali tale rapporto subisce soltanto una trasformazione; ovvero se queste ultime, pur non rientrando nella ipotesi della "cessazione", debbano ritenersi implicitamente considerate e risolte, come sostiene l'Avvocatura dello Stato e l'I.N.P.S., con i principi restrittivi cui sarebbe informato il riportato art. 5. Principi che si desumerebbero, sempre secondo l'Avvocatura e l'I.N.P.S., dal confronto con gli abrogati artt. 57 e 58 della legge 4 ottobre 1935, n. 1827; e che si concreterebbero nel non aver più la legge n. 218 previsto la facoltà di integrare con versamenti volontari l'assicurazione obbligatoria, avendo attribuito alla prosecuzione volontaria esclusivamente la funzione di conservare gli effetti della contribuzione acquisita ovvero di consentire di raggiungere i requisiti minimi di pensionabilità: una

funzione cioè di conservazione e di integrazione, limitata al minimo previdenziale indispensabile.

In proposito la Corte osserva che se anche qualche limitazione al diritto del lavoratore alla prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria si individuasse nella legge del 1952, essa non potrebbe, attesa la sua natura eccezionale, essere ritenuta valevole per casi non espressamente contemplati dalla stessa legge.

Sta di fatto però che dall'esame comparativo delle cennate norme, risulta che esse sono del tutto coincidenti, eccezione fatta per la sopra cennata integrazione, che, come si dirà, non ha valore risolutivo.

Ed invero, la legge n. 218 contemporaneamente alla delega ha disciplinato compiutamente la prosecuzione volontaria, indicando anche i casi nei quali l'esercizio di tale facoltà è precluso (art. 5, terzo comma). Il che porta a concludere che se la detta facoltà il legislatore avesse voluto negare anche nell'ipotesi contemplata nell'art. 16 del decreto in contestazione, lo avrebbe fatto in quella sede con disposizione espressa e non ne avrebbe demandata la previsione al legislatore delegato. Che anzi la ripetuta legge n. 218 ha integrato quella n. 1827 del 1935 e ha dato alla materia previdenziale un nuovo orientamento, conformandosi in ciò alla evoluzione che dalla legge del 1923 fino alla più recente del 2 aprile 1958, n. 322, si è sempre più ispirata in favore del lavoratore.

Infatti con l'art. 30 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 1384, si consentì a chi avesse perduto la qualità di assicurato obbligatorio prima che fossero stati versati 240 contributi quindicinali, di ottenere che tali versamenti gli fossero computati utili agli effetti della liquidazione di una pensione facoltativa in caso di invalidità e vecchiaia, purché avesse effettuato versamenti per tale pensione nella misura e secondo le norme stabilite dal regolamento. L'art. 71 di questo regolamento, approvato con R.D. 28 agosto 1924, n. 1422, ha previsto che, sussistendo determinate condizioni, i contributi obbligatori potessero essere trasferiti nell'assicurazione facoltativa, in un conto individuale, con diritto a pensione secondo le norme e nella misura stabilita per i versamenti facoltativi. Con ciò si evitava che al venire meno della qualità di assicurato conseguisse la perdita dei contributi versati mentre si favoriva la libera previdenza del cittadino, posto che i versamenti volontari attraevano nell'assicurazione facoltativa i contributi obbligatori, inidonei, da soli, a far maturare il diritto a pensione.

Con la legge n. 2900 del 1928 è possibile, per la prima volta, far valere contributi facoltativi nell'assicurazione obbligatoria ai limitati fini, però, di raggiungere il massimo della contribuzione, cioè con effetto integrativo dell'ammontare della pensione.

Sin dal 1931, tuttavia, (circolare n. 225 del 10 novembre 1931 della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali) con una benevola applicazione estensiva della cennata legge n. 2900 è stato consentito di effettuare versamenti volontari utili oltre che ad integrare la misura di quelli dovuti per legge al fine soprain-

dicato, anche a coprire periodi scoperti di assicurazione obbligatoria cessata e poi ripristinata.

Tale disciplina è stata successivamente accolta dal R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, che negli artt. 57 e 58 ha attribuito alla prosecuzione volontaria gli effetti più volte precisati.

E a tale orientamento è inequivocabilmente ispirata la legge del 1952, n. 218, la quale, oltre che per i motivi che saranno più innanzi specificati, nell'art. 27 ha stabilito che l'obbligo del versamento dei contributi non cessa qualora il lavoratore in età superiore a 55 anni, se donna, a 60, se uomo, presti attività retribuita alle dipendenze di altri. Il che si risolve in un vantaggio per il prestatore d'opera il quale, altrimenti, qualora intendesse giovare della prosecuzione volontaria, dovrebbe sopportare l'onere della intera contribuzione anziché quello del 50 per cento di essa, essendo il residuo 50 per cento per metà a carico del datore di lavoro e per metà a carico dello Stato.

Né va taciuto che con la prosecuzione volontaria, pur rimanendo inalterati gli effetti dell'assicurazione obbligatoria, l'intrinseca natura del rapporto subisce notevoli modificazioni rispetto all'assicurazione obbligatoria, in quanto la contribuzione volontaria è effettuata indipendentemente da un rapporto di lavoro ed è, come si è detto, a totale carico del beneficiario. Inoltre a sostegno della legittimità costituzionale della norma impugnata non si può trarre argomento dalla mutata base economica del sistema assicurativo, assumendo che la sostituzione della ripartizione degli oneri alla accumulazione dei contributi – premio in un conto individuale imponga un criterio restrittivo nel disciplinare la prosecuzione volontaria. Infatti, il cambiamento del metodo della capitalizzazione con quello della ripartizione non ha alterato la natura delle assicurazioni sociali, trasformando, come si vuol sostenere, il sistema assicurativo in un sistema assistenziale o in un sistema di “sollevio dal bisogno”. Si tratta soltanto di una scelta che il legislatore ha fatto tra due soluzioni tecniche nell'ambito di un medesimo sistema. E ciò a prescindere dal rilievo che la sostituzione dell'uno all'altro metodo non è generale.

Né vale obiettare altresì che nella abrogata legislazione la prosecuzione volontaria aveva non solo lo scopo di assicurare il minimo della pensione, bensì anche quello di aumentare tale minimo (art. 57, secondo comma, legge 1935, n. 1827). In proposito è agevole rilevare che, essendo stato assicurato a tutti i pensionati un minimo di pensione non differenziato per classi di contribuzione (art. 10 citata legge 1952), minimo dovuto anche se i contributi effettivamente versati non siano all'uopo sufficienti, è venuta a mancare la ragion d'essere della cennata integrazione in quanto la medesima è stata, con l'assicurare detto minimo, efficacemente sostituita con uno strumento che non si affida più esclusivamente alla valutazione soggettiva del singolo.

Pertanto, non rinvenendosi nella legge del 1952 gli invocati principi restrittivi, rispetto alle leggi precedenti, in base ai quali sarebbero state risolte anche le ipotesi non rientranti in quella della “cessazione”, deve concludersi che

le ripetute ipotesi sono state dal legislatore considerate anch'esse quali "cessazione" del rapporto di lavoro, indipendentemente da ogni successiva eventualità che possa subire lo stesso rapporto.

Il che porta a riconoscere la illegittimità costituzionale dello art. 16 del decreto n. 818 del 1957, vizio che si desume non solo dai sopra cennati argomenti di sistema ma anche dalle seguenti considerazioni fondate su espresse disposizioni di legge.

Ed invero lo stesso art. 10, quinto e sesto comma della legge del 1952 prevede il cumulo di più pensioni a carico dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità la vecchiaia ed i superstiti ed i fondi e trattamenti sostitutivi di tale assicurazione, sia pure al solo fine di stabilire che le disposizioni relative al minimo di pensione non si applicano qualora per effetto del cumulo il pensionato fruisca di un beneficio mensile superiore al minimo garantito. Mentre invece sono operative qualora, nonostante il cumulo, il pensionato non raggiunga il minimo; in tale caso la pensione dell'assicurazione obbligatoria sarà integrata sino a raggiungere un trattamento complessivo pari al minimo garantito.

Irrilevante è anche il richiamo agli artt. 38, n. 2, 39, 42 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, secondo i quali non sono soggetti alle assicurazioni obbligatorie per l'invalidità e la vecchiaia, per la tubercolosi e per la disoccupazione involontaria gli operai, agenti e impiegati delle amministrazioni statali, comprese quelle ad ordinamento autonomo, delle Provincie, dei Comuni e delle istituzioni pubbliche di beneficenza, ecc. ecc., purché ad essi sia assicurato un trattamento di quiescenza e di previdenza. Da questa disposizione si desume che non possono coesistere per lo stesso rapporto di lavoro due assicurazioni obbligatorie, e non già che sia vietata la prosecuzione volontaria dell'assicurazione generale contemporaneamente ad altra assicurazione obbligatoria.

E lo stesso è a dirsi dell'art. 28 della legge 31 marzo 1956, n. 293, giacché tale disposizione vieta la contemporanea iscrizione ad ambedue le forme assicurative, quella generale dell'I.N.P.S. e quella sostitutiva del Fondo di previdenza per i dipendenti da aziende elettriche private o la contemporanea prosecuzione volontaria di esse, ma non vieta la prosecuzione volontaria dell'una in pendenza di un rapporto di lavoro che dia luogo all'iscrizione obbligatoria nell'altra.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]

[*omissis*];

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma primo, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, nella parte in cui stabilisce che "i contributi volontari per l'assicurazione per la invalidità la vecchiaia e i superstiti non possono essere

versati per i periodi durante i quali l'assicurato sia iscritto a forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione o per periodi che comportino diritto ad altro trattamento obbligatorio di pensione" in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 1960.

* * *

Sentenza n. 37/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Battaglini)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Invece, l'art. 29 dello stesso testo unico appare in contrasto non già con la norma contenuta nell'art. 27 della Costituzione, come sostiene l'ordinanza, ma con la disposizione della Costituzione che disciplina l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo per delega del Parlamento.

Infatti, in tale ipotesi, l'art. 76 della Costituzione stabilisce che il potere di formare la legge può essere delegato al Governo soltanto nei limiti rigorosi dei principi e criteri direttivi determinati nella legge che conferisce al Governo stesso il potere normativo.

Nella specie, l'art. 3 della legge di delega (20 dicembre 1952, n. 2385) indica come oggetto della delega la riunione in T. U. delle disposizioni "concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti" e determina i limiti del contenuto di tale testo unico nello scopo "del coordinamento e della migliore formulazione delle disposizioni e del perfezionamento tecnico delle misure di vigilanza e di controllo".

Invece, il terzo comma dell'art. 29 del suddetto testo unico prevede come forma di contrabbando, e cioè come delitto (punibile anche con la multa ai sensi degli artt. 107 e 145 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424), la violazione delle norme contenute nel suddetto art. 28, che l'art. 2 della legge consentiva di configurare soltanto come contravvenzione.

Sorge così evidente il contrasto fra le disposizioni della legge di delega e la disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 29 del testo unico che fa riferimento al contrabbando e alla relativa sanzione.

Ne consegue la necessità di dichiarare la illegittimità costituzionale di tale ultima norma.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) [*omissis*];

b) *[omissis]*;

c) l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nel terzo comma dell'art. 29 del suddetto testo unico.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 1960.

* * *

Sentenza n. 56/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Manca)

Considerato in diritto

[omissis]

Nel merito, la questione si concreta nell'esaminare se, come sostiene la difesa dell'espropriato, possa ritenersi illegittimo, per l'inosservanza dell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, il decreto di scorporo, in quanto ha approvato il piano particolareggiato di espropriazione, compilato su dati catastali iscritti a seguito delle variazioni apportate d'ufficio nel 1945, senza che ne fosse stata data notizia all'interessato, essendo state a lui notificate il 10 novembre 1952, posteriormente cioè al deposito del piano particolareggiato effettuato il 26 agosto 1952. Contro i quali accertamenti l'espropriato aveva, nel termine di trenta giorni dalla notificazione, proposto ricorso ai competenti organi giurisdizionali, ai sensi dell'art. 125, secondo comma, del regolamento 8 dicembre 1938, n. 2153, per la conservazione del nuovo catasto sui terreni.

A sostegno della legittimità del decreto l'Ente, come si è già accennato, osserva che il sistema delle leggi sulla riforma fondiaria (dato anche che le operazioni inerenti allo scorporo devono compiersi entro i brevi e perentori termini stabiliti per l'esercizio della delega) è fondato necessariamente su elementi fissi e immutabili, cioè sulle risultanze catastali alla data del 15 novembre 1949, per quanto riguarda la titolarità della proprietà terriera, e, alla data della compilazione del piano, per ciò che attiene al classamento dei terreni da espropriare. Con la conseguenza che qualsiasi variazione apportata successivamente a tali date non potrebbe essere opposta all'Ente incaricato dell'espropriazione; il quale, d'altra parte, non avrebbe né potere né obbligo di sindacare la regolarità degli accertamenti effettuati dall'Ufficio tecnico erariale. Nessuna influenza, quindi, potrebbe spiegare nella specie la decisione della Commissione censuaria centrale che, accogliendo il ricorso del Rancè, ha annullato senza rinvio la decisione della Commissione provinciale, tanto più che il procedimento, che ha dato luogo alla pronunzia, si è svolto e definito nell'ambito delle disposizioni del regolamento del 1938 sopra citato, e non già ai sensi e per gli effetti stabiliti dall'art. 6 della legge 21 ottobre 1950, n. 841. Il quale articolo, nell'ultimo comma, stabilisce altresì che, al di fuori dei casi previsti nel primo comma (riguardante le zone dove sono in vigore i vecchi catasti), non è ammesso alcun altro ricorso per la determinazione della qualità e classe dei

terreni ai fini della quota di scorporo contro le risultanze del catasto. Queste osservazioni non possono ritenersi fondate.

La Corte costituzionale, con numerose sentenze, ha già chiarito che la data del 15 novembre 1949 ha importanza fondamentale nel sistema delle leggi sulla riforma fondiaria. A tale data, infatti, si deve aver riguardo sia per determinare la superficie della proprietà terriera appartenente a singole persone o società, ai sensi dell'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230 (cosiddetta legge Sila), sia per accertare la consistenza della proprietà stessa in base all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841 (cosiddetta legge stralcio). Consistenza che, come ha ulteriormente ribadito la sentenza n. 70 del 1958, deve intendersi riferita non soltanto all'estensione e titolarità della proprietà terriera, ma anche alla qualità e alla classe dei terreni.

È però da notare che, con le sentenze nn. 8 e 10 del 1959, sebbene il piano di espropriazione fosse stato compilato in base ai dati risultanti dal catasto alla data del 15 novembre 1949, si è, tuttavia, dichiarata la illegittimità del decreto di scorporo, in quanto vi erano state comprese zone di terreno che, contrariamente alle risultanze anzidette, non appartenevano al soggetto colpito dall'espropriazione. E si è ritenuta, altresì (sentenza n. 17 del 1960), l'efficacia retroattiva, a favore del titolare dei beni, delle variazioni catastali in diminuzione apportate dall'ufficio tecnico erariale nel 1950, in accoglimento di una richiesta di verificazione straordinaria inoltrata dal proprietario prima del 15 novembre 1949.

Ora, per quanto riguarda l'attuale controversia, la Corte è d'avviso che, data la particolare situazione verificatasi, non possa disconoscersi che le risultanze catastali, quali si presentavano al 15 novembre 1949, non potevano costituire base legittima per la formazione del piano particolareggiato di espropriazione.

È da tener presente, come pure è stato posto in luce dalla sentenza n. 81 del 1957 sopra menzionata, che l'espropriazione della proprietà terriera privata, in applicazione della legge 21 ottobre 1950, n. 841, è consentita non già in relazione alla superficie della proprietà stessa (art. 2 della legge n. 230 del 1950), bensì con riguardo al reddito dominicale complessivo, accertato in base alle tariffe di estimo al 1 gennaio 1943, combinato con il reddito dominicale per ettaro, secondo le quote indicate nella tabella annessa alla legge. E, a sua volta, questo reddito, che condiziona l'applicazione della citata legge n. 841 del 1950, risulta dalla stima dei terreni, secondo la loro estensione, qualità e classe, in dipendenza degli accertamenti effettuati di ufficio, o su istanza dei proprietari, nei casi consentiti, e secondo il procedimento tracciato nelle leggi catastali (T. U. 8 ottobre 1931, n. 1572; decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976; regolamento 8 dicembre 1938, n. 2153). Ne deriva, quindi, e del resto risulta anche chiaramente dalla relazione del Ministro alla Camera dei Deputati, che il sistema adottato dalla legge stralcio del 1950 è collegato con quello delle leggi sul catasto, non soltanto per quanto riguarda l'accertamento dell'estensione e del classamento dei terreni, ma logicamente

anche per ciò che attiene alle garanzie stabilite da dette leggi a tutela del diritto di proprietà.

Ciò premesso, nel caso di specie, è da rilevare che il procedimento seguito nel 1945 per la verifica dei dati catastali posti a base del piano di scorporo, non si è svolto secondo le disposizioni delle leggi sopra richiamate, come del resto ha riconosciuto anche la Commissione centrale nella ricordata decisione del 20 dicembre 1954. A parte, infatti, che all'espropriato (a quanto risulta da questa decisione e non è contestato) non fu dato l'avviso prescritto dall'art. 124 del regolamento del 1938, per presenziare agli accertamenti che l'Ufficio tecnico erariale effettuò riguardo ai terreni del Rancè, è da rilevare che, tra i documenti trasmessi dal Tribunale su richiesta di questa Corte, è compreso il modello 11 in data 26 settembre 1952, dal quale risulta che al mappale espropriato, n. 9 del foglio 4, furono apportate variazioni nel 1945, e che tale modello fu notificato all'interessato il 10 novembre del 1952. Emerge, altresì, dai documenti predetti, che, in seguito a tale notificazione, il Rancè iniziò davanti alle competenti Commissioni censuarie il procedimento per ottenere che le variazioni anzidette fossero dichiarate inefficaci ai fini dello scorporo.

In base a questi elementi di fatto (sui quali non vi è contestazione) non si può, quindi, fondatamente disconoscere che se è vero che, al 15 novembre 1949, le variazioni apportate in seguito alla verifica d'ufficio del 1945 erano iscritte nel catasto, è vero altresì che le variazioni stesse non potevano ritenersi operanti ai fini dello scorporo, in quanto non ancora definitivamente acquisite ai sensi e per gli effetti delle ricordate leggi catastali. È da aggiungere che l'interessato ha inoltrato ricorso il 1 dicembre 1952, dopo la compilazione del piano, perché l'Amministrazione, soltanto nel novembre dello stesso anno, ha proceduto alla prescritta notificazione delle variazioni già da tempo effettuate; dalla data della quale notificazione, per espressa disposizione dell'art. 125, secondo comma, del regolamento del 1938, decorre il termine per proporre reclamo contro i risultati delle variazioni catastali.

Resta così superata anche l'altra obiezione dell'Avvocatura dello Stato fondata sulla disposizione dell'art. 6 della legge del 1950, n. 841, che la Corte non ritiene utilmente richiamato nella specie. Risulta, infatti, chiaramente dal testo, ed è confermato dai lavori preparatori, che il ricorso speciale da proporre direttamente alla Commissione censuaria centrale, entro 25 giorni dalla data del deposito del piano di espropriazione nell'ufficio comunale (art. 6, primo comma, della legge n. 841 del 1950 e art. 9 della legge 18 maggio 1951, n. 333) per ogni questione riflettente la non corrispondenza dell'estensione, della qualità di cultura e della classe dei terreni, è consentito soltanto nelle zone dove sono in vigore i vecchi catasti. Ed è, perciò, evidente che il Rancè non poteva avvalersi di tale disposizione, trattandosi (ed è incontestato) di terreni già iscritti nel nuovo catasto.

Senonché all'espropriato non è neppure opponibile l'ultimo comma dell'art. 6, secondo il quale, come si è accennato, oltre all'ipotesi preveduta nel

primo comma, non è ammesso altro ricorso per il classamento dei terreni contro le risultanze del catasto. Tale disposizione, infatti (e risulta chiaramente anche dai lavori preparatori), non esclude che, per i terreni iscritti nel nuovo catasto, il proprietario possa ricorrere agli organi competenti nei termini e secondo le disposizioni delle leggi catastali sopra ricordate. Ma nel caso in esame l'interessato non ha potuto avvalersi di tali garanzie appunto per il fatto dell'Amministrazione, che non aveva a lui data, in precedenza, legale conoscenza delle variazioni apportate. Non si può neppure fondatamente obiettare che, nel sistema delle leggi di riforma, le operazioni di scorporo, e, quindi, l'esercizio della delega legislativa, devono svolgersi e compiersi entro termini brevi e perentori assegnati agli enti di riforma e al Governo e che perciò, esaurita la procedura, non sia possibile alcuna eccezione sulla legittimità dell'espropriazione.

Allo stesso modo, infatti, che dalla brevità dei termini, come ha ritenuto questa Corte con la sentenza n. 57 del 1959, non può desumersi, in mancanza di espressa disposizione, che sia possibile travolgere nell'espropriazione beni che non siano di proprietà del soggetto passivo dello scorporo, così la limitazione del tempo per l'esercizio della delega non può legittimare, con pregiudizio del diritto di proprietà, il decreto di espropriazione, quando, come nella specie, per l'inosservanza, da parte della stessa Amministrazione, delle disposizioni delle leggi catastali (alle quali, come si è detto, si ricollega strettamente la legge 21 ottobre 1950, n. 841), sono stati assunti a base del piano particolareggiato dati non regolarmente accertati e non ancora definitivamente acquisiti, dei quali anche si è poi riconosciuta l'inefficacia giuridica.

E se, d'altra parte, come non disconosce l'Avvocatura dello Stato, la situazione derivata dal comportamento dell'Amministrazione, potrebbe influire a favore del Rancè per ottenere, se del caso, il rimborso dell'imposta fondiaria, per coerente ragione, dato che il reddito imponibile per determinare in concreto l'obbligazione tributaria, è lo stesso che deve essere considerato ai fini del piano di espropriazione, l'accennata situazione non può non esercitare influenza per quanto attiene alla legittimità dello scorporo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara la illegittimità costituzionale del decreto 28 dicembre 1952, n. 4324 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 1953), in quanto, nell'espropriazione nei confronti del sig. Rancè Maurizio, ha tenuto conto delle variazioni dei dati catastali apportate d'ufficio nel 1945, ma notificate all'espropriato il 10 novembre 1952, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, contenente norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed

assegnazione dei terreni ai contadini, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 giugno 1960.

* * *

Sentenza n. 60/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Escluso che la mancata presentazione di un ricorso a termini dell'art. 6 della legge n. 841 abbia importato preclusione di contestazioni circa la estensione del patrimonio terriero soggetto ad esproprio, resta a vedere quale era la estensione complessiva dei terreni di proprietà della signora Beatrice Sacchetti siti nei Comuni di Allumiere e di Tarquinia, per cui doveva procedersi all'espropriazione ai sensi della legge 21 ottobre 1950, n. 841, – e concretamente se l'estensione di Ha. 1096.12.33, considerati nei piani particolareggiati di esproprio in base ai dati del vecchio catasto alla data del 15 novembre 1949, debba ridursi di circa duecento ettari secondo i calcoli fatti dalla signora Sacchetti.

La differenza si riferisce precisamente alla proprietà sita in territorio di Allumiere, che, mentre nel vecchio catasto figura dell'estensione di Ha. 716.19.10, nel nuovo catasto entrato in conservazione prima della emanazione dei decreti di esproprio, ma dopo il 15 novembre 1949, è calcolato in Ha. 498.70.18, – risultando così la proprietà complessiva della Sacchetti di circa duecento ettari inferiore a quella presa a base dell'esproprio da parte dell'Ente Maremma.

Assumevano ed assumono la difesa dell'Ente e l'Avvocatura generale dello Stato che per l'esproprio bisognava attenersi alle risultanze del vecchio catasto alla data del 15 novembre 1949, fissata dall'art. 4 della legge n. 841, e che non si poteva perciò prendere in considerazione alcuna variazione o rettifica posteriore a tale data, quale quella risultante dal nuovo catasto.

Ma è in contrario da osservare, come questa Corte ha in varie sentenze affermato, che agli effetti della determinazione della consistenza della proprietà terriera ai sensi dell'art. 4 suddetto, bisogna in definitiva fare riferimento alla consistenza effettiva della proprietà stessa.

Ora nella fattispecie, la consistenza effettiva del patrimonio terriero della signora Beatrice Sacchetti alla data del 15 novembre 1949 era inferiore a quella risultante dai dati del vecchio catasto, indicata nei piani particolareggiati di espropriazione.

La Corte ritiene che basta in proposito rilevare che quando vennero pubblicati i piani particolareggiati di espropriazione nei riguardi della signora Beatrice Sacchetti, questa presentò ricorso all'Ente, chiedendo che la superficie

complessiva del patrimonio terriero indicato in tali piani come ammontante ad Ha. 1096.12.33 in base ai dati del vecchio catasto, venisse ridotta ad Ha. 898.04.12, quale era la superficie effettiva. Accogliendo tale reclamo, l'Ente attribuì i duecento ettari di differenza alle sorelle della signora Beatrice, Maria e Carolina Sacchetti, le quali avevano ricevuto anch'esse in donazione dalla comune madre signora Francesca Guglielmi in Sacchetti, con lo stesso atto di donazione del 30 marzo 1945, dei terreni siti nei medesimi Comuni di Allumiere e di Tarquinia.

Contro i suppletivi piani particolareggiati di espropriazione emanati nei confronti delle sorelle Maria e Carolina Sacchetti, queste presentarono ricorso.

Accogliendo quest'altro ricorso, l'Ente credette di poter dare nuovamente corso ai primitivi piani particolareggiati di espropriazione pubblicati nei riguardi della signora Beatrice Sacchetti. Non tenne però conto del fatto che la Beatrice aveva già presentato ricorso contro tali piani e che esso Ente lo aveva accolto, e non procedette ad alcuna altra indagine, né all'elaborazione di suppletivi piani di espropriazione nei riguardi della detta signora Beatrice Sacchetti.

Col suo reclamo la signora Beatrice Sacchetti aveva dunque ottenuto dall'Ente il riconoscimento della sua richiesta.

Ora non può l'efficacia di questo reclamo accolto dall'Ente essere inficiata dalla tesi che la interessata avrebbe potuto reclamare soltanto in base alla norma dell'art. 6 della legge n. 841, giacché tale norma non esclude, come sopra è stato detto, il diritto di proporre ricorso in base alla disposizione dell'art. 4 della legge n. 230, per ottenere la rettifica dei dati relativi alla superficie indicati nei piani particolareggiati di espropriazione.

I decreti presidenziali impugnati debbono pertanto considerarsi costituzionalmente illegittimi in quanto nel procedimento dell'espropriazione si è fatto riferimento ad una superficie superiore alla consistenza effettiva del patrimonio terriero della signora Beatrice Sacchetti alla data del 15 novembre 1949, estendendo lo scorporo ad una quota maggiore di quella scorporabile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica del 27 dicembre 1952, nn. 3838 e 3839, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 21 gennaio 1953, n. 16, in relazione agli artt. 4 e 6 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto nel procedimento di scorporo il patrimonio terriero della signora Beatrice Sacchetti è stato determinato in una superficie superiore a quella che era la sua consistenza effettiva alla data del 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 novembre 1960.

* * *

Sentenza n. 75/1960 (Pres. Azzariti; Rel. Ambrosini)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Per quanto riguarda il merito, le difese delle parti hanno addotto dati e rilievi di fatto relativi alla condizione della proprietà terriera del Ricci secondo le risultanze del vecchio catasto in vigore nel Comune di Pomarance al 15 novembre 1949, sottoponendoli all'esame della Corte al fine di dimostrare rispettivamente i loro contrastanti assunti: la difesa del Ricci, da una parte, per dimostrare che, in base ai dati da essa indicati come risultanti dal vecchio catasto, la di lui proprietà terriera aveva un reddito imponibile dominicale totale inferiore alla somma di lire 30.000, e che pertanto era esente da scorporo ed in ogni caso non sottoponibile che allo scorporo di una estensione irrilevante di ettari; e, d'altra parte, la difesa dell'Ente Maremma e del Ministero dell'agricoltura per dimostrare che, anche secondo le risultanze del vecchio catasto, la proprietà terriera del Ricci aveva un reddito dominicale imponibile totale superiore alle lire 30.000, e che, pertanto, il decreto presidenziale impugnato non è inficiato dall'indicato vizio di legittimità costituzionale, e che in ogni caso non ne sarebbe viziato che in parte, in quanto, riferendosi ai dati del nuovo catasto, possa avere disposto lo scorporo di una estensione superiore a quella prevista dall'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841.

Ma l'accertamento e la valutazione degli addotti dati di fatto, su cui per giunta le parti non sono d'accordo, competono al giudice del così detto giudizio principale.

Ora nell'ordinanza in esame la questione proposta è una, e precisamente questa: "se il sopracitato decreto presidenziale 29 novembre 1952, n. 2717, tenendo conto, ai fini del calcolo della percentuale di scorporo, dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione nel Comune di Pomarance nel 1951, abbia violato l'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e sia, pertanto, viziato di illegittimità costituzionale".

La questione, della quale la Corte si è diverse volte occupata, è stata da essa risolta sempre nel senso che bisogna, secondo il disposto dell'art. 4 della legge n. 841 del 1950, tenere conto, ai fini del calcolo dell'eventuale scorporo, dei dati risultanti dal catasto al 15 novembre 1949, e che conseguentemente sono viziati di illegittimità costituzionale quei provvedimenti di scorporo che hanno posto a base del calcolo i dati del nuovo catasto entrato in attuazione dopo quel giorno.

La difesa dell'Ente Maremma e l'Avvocatura generale dello Stato assumono

che l'art. 4 suddetto dovrebbe essere considerato nella luce interpretativa che su di esso proietterebbe l'art. 1 della legge 15 marzo 1956, n. 156, e che conseguentemente sarebbe legittimo l'esproprio avvenuto sulla base di dati approvati anche nel tempo successivo al 15 novembre 1949 sino al giorno della pubblicazione dei piani di esproprio.

Ma quest'ultima legge detta "norme per il pagamento delle indennità dovute in forza delle leggi di riforma agraria", e non apporta innovazioni ai criteri stabiliti nell'art. 4 della legge del 1950, n. 841, per i calcoli relativi alla procedura dell'espropriazione.

Nel sistema dell'art. 4, la data anzidetta del 15 novembre 1949 costituisce un termine costante ed invalicabile di riferimento in riguardo agli elementi che debbono prendersi in considerazione ai fini dello scorporo e della determinazione della superficie da scorporare.

Il provvedimento di espropriazione che, come quello in esame, è stato emesso sulla base dei dati risultanti dal nuovo catasto entrato in attuazione dopo il 15 novembre 1949, ha, quindi, violato le norme dell'art. 4 della legge del 1950, n. 841, e perciò non può sottrarsi alla dichiarazione di illegittimità nella parte che risulti essere superiore a quella che in base al vecchio catasto era consentito espropriare.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica del 29 novembre 1952, n. 2717, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto il computo ai fini dell'espropriazione è stato eseguito sulla base dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione nel Comune di Pomarance dopo i 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 dicembre 1960.

* * *

Sentenza n. 2/1961 (Pres. Cappi; Rel. Gabrieli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Passando al merito e limitando l'esame alla specie riportata nelle summenzionate ordinanze del Tribunale di Genova e del Tribunale di Catanzaro, la Corte è chiamata a decidere, se l'assicurato affetto da tubercolosi, per il riconoscimento – ai fini della pensione e della sua misura – dei periodi di

degenza in regime sanatoriale, deve avere versato un anno di contribuzione nell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti nel quinquennio antecedente a ciascun periodo di degenza.

Sostiene l'I.N.P.S. che l'art. 10, secondo comma, della legge delegata D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, disponendo che per il riconoscimento ai fini della pensione e della sua misura, dei periodi di degenza sanatoriale, l'assicurato affetto da t.b.c. deve, inoltre, far valere un anno di contribuzione nella assicurazione per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti nel quinquennio antecedente rispettivamente ciascun periodo di degenza in regime di assicurazione obbligatoria per la tubercolosi, detta un precetto coordinatore con l'art. 17 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272. Secondo questa norma l'assicurato ha diritto alle prestazioni antitubercolari, se all'atto della domanda può fare valere almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel quinquennio precedente la domanda stessa. E, pertanto, la utilizzazione dei detti periodi anche ai fini della pensione non può essere disgiunta dalla stessa condizione alla quale è subordinata la prestazione antitubercolare; il nuovo precetto viene ad inserirsi nel quadro delle norme precedenti, coordinando il diritto alla pensione col diritto alle prestazioni antitubercolari.

Invece, secondo i ricorrenti, la norma del citato art. 10, emanata in virtù dell'art. 37 della legge delegante 4 aprile 1952, n. 218, è in contrasto con l'art. 4, comma quarto, di questa legge; il quale dispone che "per i tubercolotici regolarmente assicurati per l'invalidità... sono considerati come periodi di contribuzione, ai fini del diritto alla pensione e alla misura della pensione stessa, i periodi di degenza in regime sanatoriale...". La norma impugnata, subordinando il riconoscimento dei contributi figurativi al versamento di un anno di contribuzione nel quinquennio che precede i periodi di degenza sanatoriale, pone un nuovo limite al diritto alla pensione, violando il citato art. 4 che equipara per i periodi di degenza sanatoriale i contributi versati ai contributi accreditati.

La Corte ritiene fondata la questione.

Il sistema relativo al computo dei periodi di contribuzione figurativa ai fini del diritto alla pensione per invalidità si desume dal disposto coordinato degli artt. 56, comma primo, lettera *a*, nn. 1, 2, 3, R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827; 9, comma primo, n. 2, lettere *a* e *b*, del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, e modificato dall'art. 2 della legge 4 aprile 1952, n. 218; 4, comma quarto, della legge 4 aprile 1952, n. 218.

L'assicurato affetto da tubercolosi acquista il diritto alla pensione alle seguenti condizioni: che sia riconosciuto invalido (art. 9, n. 2, modificato); che siano trascorsi almeno cinque anni dalla data iniziale della assicurazione e risulti versato o accreditato a favore dell'assicurato il minimo di contributo indicato dalla legge (art. 9, lettera *a*, citato); che sussista, nel quinquennio precedente la

domanda di pensione, il minimo di contributi indicato dalla legge (art. 9, lettera *b*, citato).

L'art. 56 della citata legge del 1935, n. 1827, sempre agli effetti del diritto alla pensione, prevede alcuni periodi di contribuzione figurativa (n. 1: servizio militare; n. 2: malattia tempestivamente accertata; n. 3: stato di gravidanza e di puerperio); ed altri ancora ne prevede l'art. 4 della legge 4 aprile 1952, n. 218 (comma primo: disoccupazione indennizzata; comma quarto: periodi di degenza sanatoriale e post-sanatoriale sussidiabili per legge).

Secondo la norma impugnata, ai fini della pensione, l'assicurato per il computo dei suindicati periodi di contribuzione figurativa "deve inoltre far valere un anno di contribuzione nella assicurazione per la invalidità... nel quinquennio antecedente rispettivamente ciascun periodo di degenza..." (art. 10, secondo comma, d.P.R. n. 818 del 1957); aggiungendo così un requisito nuovo per il diritto alla pensione per invalidità, non richiesto dalla legge delegante del 1952 n. 218, né da precedenti disposizioni.

Invero, non è a dubitare che i contributi accreditati di cui alla lettera *a* dell'art. 9 modificato sono equiparati ai contributi versati anche per integrare il minimo di contribuzione che fa sorgere il diritto a pensione.

Lo stesso è a dirsi per la previsione dell'art. 9, lettera *b*, modificato; deve cioè ritenersi che "sussistono" anche i contributi accreditati per il minimo dalla legge richiesto nel quinquennio precedente la domanda di pensione. Questa disposizione, ricollegandosi a quelle dell'art. 6 del D.L. Lgt. 21 aprile 1919, n. 603, e dell'art. 6 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3184, che consentivano il computo dei periodi utili ai fini della pensione "ancorché non sia versato alcun contributo", riproduce sostanzialmente la dizione dell'art. 9 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, secondo la quale è necessario "sussista almeno un anno di contribuzione...". Soltanto l'art. 60, lettera *c*, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, richiedeva la "effettiva contribuzione". Nel succedersi di queste diverse formulazioni legislative sulla contribuzione ai fini della pensione, la giurisprudenza in un primo tempo ritenne che anche sotto l'impero della legge del 1935 fosse sufficiente la contribuzione figurativa del minimo, indirizzo che fu mantenuto con le leggi sopravvenute del 1939, n. 636, e del 1952, n. 218, nel senso che per l'adempimento del requisito minimo di contribuzione fosse sufficiente la contribuzione figurativa. Ciò è in armonia col sistema della stessa legge del 1952, n. 218, che quando ha preteso che il requisito minimo di contribuzione fosse effettivamente versato, lo ha espressamente disposto, come nel caso di prosecuzione volontaria dell'obbligo assicurativo (art. 5, primo comma).

Pertanto, la condizione del versamento di un anno di contribuzione prescritto dall'art. 10 viola l'art. 4 della legge delegante n. 218 e l'art. 9 modificato della legge n. 636, le cui disposizioni regolano compiutamente il diritto alla pensione dell'assicurato invalido. Se il legislatore delegante avesse voluto introdurre per la pensionabilità un limite, trattandosi di condizionare un diritto

soggettivo, avrebbe introdotto nella stessa legge delegante il relativo precetto ovvero avrebbe conferito il mandato di farlo al legislatore delegato.

L'esattezza di questa soluzione trova conferma nella necessità di tenere distinto il diritto alla pensione dal diritto alle prestazioni antitubercolari, il quale sorge se "l'assicurato all'atto della domanda possa fare valere almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel quinquennio precedente la domanda stessa" (art. 17 cit. R.D.L. n. 636 del 1939). Il diritto alle prestazioni antitubercolari, tra le quali è da comprendere la degenza sanatoriale, e il diritto alla pensione dell'assicurato affetto da t.b.c. danno luogo a due distinti rapporti giuridici con disciplina autonoma, con effetto diverso e con finalità bene stabilite.

La norma dell'art. 10, che utilizza ai fini del diritto alla pensione un requisito richiesto ad altro scopo, non può farsi rientrare nei limiti del coordinamento formante oggetto della delegazione. Le norme di coordinamento hanno lo scopo di eliminare antinomie e lacune contenute in precedenti disposizioni, modificandole o integrandole (Corte cost. sent. n. 16 del 9 gennaio 1957 e sent. n. 49 del 5 aprile 1957); mentre la regolamentazione dei periodi utili per la contribuzione figurativa si costruisce agevolmente attraverso la interpretazione coordinata delle su menzionate disposizioni. Tanto meno la disposizione dell'art. 10 può qualificarsi norma di attuazione, perché l'art. 4 della legge del 1952, n. 218, contiene tutti gli elementi per la sua attuazione, né è concepibile che una norma di attuazione introduca un nuovo limite all'esercizio di un diritto.

Sostiene la difesa dell'I.N.P.S., che la legislazione previdenziale e la stessa legge delegante sono ispirate al principio secondo cui per annullare gli effetti della interruzione del rapporto di lavoro rispetto al rapporto assicurativo, occorre che questo abbia acquistata e mantenuta una effettiva realtà ed una adeguata consistenza (*ex* artt. 55 legge n. 1827 del 1935 e 5 legge n. 218 del 1952, ecc.). In altri termini, ogni situazione di vantaggio collegata con le assicurazioni sociali deve essere subordinata al requisito di un minimo di contribuzioni nella assicurazione obbligatoria per la invalidità, vecchiaia, ecc.

Ma anche ammesso quanto sostiene la difesa dell'I.N.P.S., a ben considerare il succedersi delle leggi nel campo della legislazione sociale, affiorano da esse direttive sempre più favorevoli al lavoratore, soprattutto ai fini del diritto alla pensione; in modo particolare vanno ricordate le disposizioni che agevolano il raggiungimento del minimo pensionabile, il mantenimento ai fini della pensione della qualità di assicurato, il conseguimento del massimo della contribuzione con effetto integrativo della pensione stessa, il cumulo in taluni casi delle pensioni previdenziali (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3184, art. 30; R.D. 28 agosto 1924, n. 1422, art. 71; legge 1928, n. 2900; R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 56, convertito nella legge 6 giugno 1936, n. 1155; R.D.L. 14 giugno 1939, n. 636, art. 9, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272; legge 4 aprile

1952, n. 218, art. 10, quinto e sesto comma; legge 2 aprile 1958, n. 322, ecc. ecc.).

In questo orientamento deve inserirsi la norma dell'art. 4 della legge n. 218 del 1952, che consente il massimo beneficio per la liquidazione della pensione al tubercolotico. Legge che va collegata a precedenti disposizioni che, agli effetti del diritto alla pensione e della sua misura, considerano utili, al pari della degenza sanatoriale, i periodi di servizio militare effettivo, di malattia tempestivamente accertata, di gravidanza e di puerperio (art. 56, lettera *a*, nn. 1, 2, 3, R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827), di disoccupazione indennizzata (art. 4, primo comma, legge 4 aprile 1952, n. 218); periodi durante i quali opera la contribuzione figurativa. Adunque, nel sistema, è la natura della causa interruttiva del rapporto di lavoro che, riflettendosi sul rapporto assicurativo, dà luogo alla contribuzione figurativa a beneficio di chi, versando in determinate condizioni fisiche o nella materiale impossibilità di prestare la sua opera alle dipendenze del terzo, non può neanche versare i contributi assicurativi. Questa la *ratio* che si ricollega alla natura funzionale della contribuzione figurativa e che discende dalla stessa legge delegante; *ratio* che si pone come eccezione al principio richiamato dalla difesa dell'I.N.P.S. per legittimare la norma impugnata.

[*omissis*]

Infine, il non riconoscimento della malattia di durata inferiore ai quindici giorni ai fini del computo dei periodi di contribuzione figurativa, non è in armonia col sistema che si esprime anche con quanto dispone l'art. 38, primo comma, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1422, che limita la esclusione alle malattie di durata inferiore ai sette giorni. Questa innovazione lede il diritto del lavoratore invalido al summenzionato beneficio dei contributi figurativi e non è coordinata ad alcuna norma della legge delegante, né con un principio che possa desumersi dal sistema della legislazione previdenziale, la quale ha espressamente considerato il problema delle brevi malattie, escludendo le provvidenze in oggetto soltanto per le malattie di durata inferiore ai sette giorni.

E, pertanto, la norma dell'art. 11, parte ultima, eccedendo i limiti della delega specificati nell'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, deve dichiararsi costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

a) [*omissis*];

b) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione agli artt. 56 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, e 4, quarto comma, della legge 4 aprile 1952, n. 218, – secondo il quale “l'assicurato deve inoltre far valere un anno di contribuzione nell'assicurazione per l'invalidità... nel quinquennio antecedente... ciascun periodo di

degenza sanatoriale” – in riferimento agli artt. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e 76 della Costituzione;

c) *dichiara* la illegittimità costituzionale dell’art. 11, parte ultima, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all’art. 38, comma primo, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1422 – secondo il quale “non sono riconosciute ai fini predetti (dei contributi assicurativi) le malattie di durata inferiore ai quindici giorni” – in riferimento agli artt. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e 76 della Costituzione;

d) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 febbraio 1961.

* * *

Sentenza n. 6/1961 (Pres. Cappi; Rel. Fragali)

Considerato in diritto

La legittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3440, è contestata perché questo disponeva la espropriazione, nei confronti di Addario Chieco Giulio, di terreni siti in agro di Spinazzola che, a detta della Addario Chieco Maria, le appartenevano, non ostante la diversa intestazione catastale.

Ora questa Corte ha altre volte deciso (sentenza n. 8 del 26 febbraio 1959) che le intestazioni catastali non hanno valore decisivo ai fini della prova del diritto di proprietà. Nel contrasto fra le intestazioni stesse e la prova documentale del diritto di proprietà, esclusivamente questa deve considerarsi decisiva.

Il D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3440, si riferiva a particelle che indubbiamente non appartenevano all’intestatario del foglio catastale. Pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per avere ecceduto i limiti della legge di delegazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3440, in relazione alle leggi 21 ottobre 1950, n. 841, e 12 maggio 1950, n. 230, e in riferimento all’art. 76 della Costituzione, in quanto ha compreso nell’espropriazione particelle non appartenenti all’intestatario del foglio catastale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 marzo 1961.

* * *

Sentenza n. 7/1961 (Pres. Cappi; Rel. Fragali)*Considerato in diritto*

Viene sostenuto che il decreto del Presidente della Repubblica del 12 agosto 1951, n. 849, è illegittimo perché, ai fini dell'accertamento della persona del proprietario, tenne presenti intestazioni catastali non corrispondenti alla effettiva situazione dominicale quale risulta dal rogito La Pera 16 giugno 1938. Infatti, col decreto impugnato fu disposta la espropriazione, a carico di Rizzuto Pietro Fedele, della intera particella 9 del fol. 4 alla partita 742, nella quale, per errore, erano stata incluse circa ha. 2 di proprietà di Longo Mazzapica Francesco.

Questa Corte ha altre volte deciso (sentenza n. 8 del 26 febbraio 1959) che i dati catastali non hanno valore decisivo ai fini della prova del diritto di proprietà; ed è ovvio allora che, nel contrasto tra le intestazioni catastali e la prova documentale di quel diritto, solo questa deve prevalere.

L'espropriazione di cui si contende avrebbe dovuto perciò effettuarsi solo riguardo alle porzioni della particella catastale che al Rizzuto effettivamente appartenevano.

Il D.P.R. 12 agosto 1951, n. 849, ha compreso nell'espropriazione porzioni di terreno non appartenenti all'espropriato; e, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 12 agosto 1951, n. 849, in relazione alla legge 12 maggio 1950, n. 230, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in quanto ha compreso nella espropriazione particelle di terreno non appartenenti all'espropriato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 marzo 1961.

* * *

Sentenza n. 12/1961 (Pres. Cappi; Rel. Jaeger)*Considerato in diritto*

Dalla ordinanza del Tribunale di Potenza risulta che l'Arcivescovo di Napoli, nella qualità dichiarata di rappresentante della Mensa arcivescovile, aveva chiesto che fosse dichiarata illegittima la espropriazione dei terreni disposta con il D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3679, in quanto diretta contro un

soggetto privo di diritto enfiteutico in relazione al terreno espropriato; solo tale questione, e non le altre, alle quali la difesa dell'Ente di riforma e del Ministero dell'agricoltura e delle foreste vorrebbe estendere l'esame della Corte, costituisce l'oggetto del giudizio demandato a questa.

D'altra parte, il Tribunale si è espresso negativamente anche sul punto, se la Società agricola meridionale Carmine De Martino e C., nei confronti della quale il decreto presidenziale citato aveva disposto la espropriazione, fosse titolare del diritto reale (enfiteutico) presupposto dal decreto stesso. E ciò ha fatto sulla base della sentenza 20 luglio-30 agosto 1956 della Corte di appello di Napoli, passata in giudicato, che il Tribunale di Potenza interpreta nel senso che sia "da inferirne la mancata costituzione del diritto reale enfiteutico in favore della Società concessionaria", perché "nel pensiero espresso dalla Corte napoletana il concetto di inefficacia riferito al contratto enfiteutico appare assunto nella sua propria significazione tecnico-giuridica di fattispecie negoziale perfetta ma improduttiva medio tempore di effetti giuridici (negozio sospensivamente condizionato e sottoposto a termine iniziale)".

È stato rilevato che il Tribunale, nella formulazione del quesito sottoposto alla Corte costituzionale, ha parlato di espropriazione "contro soggetto privo, per giudicato successivamente intervenuto, in relazione al terreno espropriato, di diritto enfiteutico", e che l'inciso "per giudicato successivamente intervenuto" potrebbe sembrare di dubbio significato; ma nella stessa ordinanza si legge che quanto sopra "è risultato accertato dalla citata sentenza della Corte di appello di Napoli, la cui pronuncia relativa alla inefficacia del contratto di enfiteusi, retroagendo *ex tunc*, ha fatto venir meno la titolarità del diritto della S.A.I.M.". Di conseguenza sembra chiaro che il Tribunale ha riconosciuto la natura dichiarativa, e non costitutiva, di tale sentenza, sul presupposto che questa abbia solo accertato, naturalmente in tempo successivo, quale fosse sin dall'inizio la condizione giuridica del rapporto in esame.

La difesa dell'Ente di riforma e del Ministero dell'agricoltura e delle foreste contesta la natura dichiarativa della sentenza stessa, e in particolare la sua efficacia *erga omnes*, aggiungendo che i propri rappresentati, già convenuti nel primo processo davanti al Tribunale di Napoli, erano stati estromessi dal giudizio per motivi di incompetenza territoriale-funzionale. Non contesta però che si sia formato il giudicato fra i due soggetti del rapporto di concessione enfiteutica (Mensa arcivescovile e Società concessionaria); e ciò sembra sufficiente ai fini del giudizio, perché una sentenza dichiarativa concernente un rapporto fra più parti ha effetti anche nei confronti dei terzi, in quanto costituisca cosa giudicata fra i soggetti del rapporto controverso. Tale efficacia è stata ritenuta, come si è notato, ai fini della questione in esame, dal Tribunale di Potenza nella ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale, pronunciata in un processo nel quale fra l'altro erano convenuti e costituiti anche l'Ente di riforma e il Ministero; e, del resto, il punto concernente l'efficacia stessa rientra nella competenza del giudice di merito, quale presup-

posto del giudizio di legittimità costituzionale, come è stato ripetutamente ritenuto da questa Corte (v. fra le altre, le ordinanze n. 77 del 16 maggio 1956 e n. 69 del 22 dicembre 1959).

Le altre considerazioni, sulle quali si diffonde la difesa dell'Ente e del Ministero, hanno piuttosto carattere di segnalazione di inconvenienti, che di argomenti validi per la risoluzione di una questione giuridica. Nessuno può contestare che il metodo e i termini prescritti dalla legge per l'attuazione della riforma fondiaria, da un lato, e la esistenza delle garanzie previste a salvaguardia dei diritti di soggetti estranei all'ambito della riforma, dall'altro, possano aver messo talvolta in difficoltà le Autorità amministrative preposte a compiti tanto delicati e difficili.

Tuttavia, la considerazione di tali inconvenienti non può indurre la Corte ad ammettere le estreme conseguenze, alle quali si giungerebbe accogliendo le tesi sostenute dall'Avvocatura dello Stato. La Corte ritiene di dover riaffermare la opinione, già espressa ripetutamente, che le risultanze dei dati catastali non possono considerarsi decisive ai fini della prova dei diritti reali in materia di espropriazione fondiaria.

Nella specie che forma oggetto del presente giudizio non pare che gli organi amministrativi preposti alla riforma fondiaria abbiano svolto le indagini per accertare chi fosse titolare del diritto reale, oggetto del procedimento di espropriazione. A quanto risulta dagli atti, essi si sono limitati a rilevare i dati catastali e forse anche a ispezionare i registri immobiliari; ma è stato pure dimostrato *ex adverso* che più volte era stata richiamata l'attenzione di tali organi sulle circostanze rilevanti ai fini della legittimità del provvedimento in preparazione: erano stati presentati più esposti, era stato notificato un ricorso al Consiglio di Stato contro la predisposizione del piano di espropriazione e – a quanto è stato affermato dal difensore della Mensa arcivescovile e non contestato dalla difesa dell'Ente di riforma – gli stessi motivi di opposizione sarebbero stati fatti valere davanti alla Commissione parlamentare, i cui membri, all'unanimità meno uno, li avrebbero riconosciuti fondati.

Si aggiunga che, proprio in una specie come la presente, nessuno meglio che l'Amministrazione avrebbe potuto agevolmente accertare se l'Arcivescovo di Napoli avesse ottenuto o no dall'Autorità governativa le autorizzazioni richieste dagli artt. 9, 10 e 13 della legge 27 maggio 1929, n. 848, per l'accettazione della eredità Ferrara e per la stipulazione del contratto di enfiteusi, e dedurne se la Società concessionaria o altri soggetti fossero titolari di un diritto reale passibile di espropriazione.

Anche in vista degli aspetti particolari ora rilevati, concernenti la condizione giuridica dei beni cui si riferisce il presente giudizio e i ripetuti atti di diffida e di opposizione notificati tempestivamente alla pubblica Amministrazione, non può ritenersi giustificato il richiamo alle difficoltà che questa ha frequentemente incontrato nel procedere alla riforma fondiaria; né argomenti simili possono

essere addotti efficacemente a dimostrazione della legittimità del provvedimento impugnato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3679, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e alla tabella allegata, e in riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto l'espropriazione è stata diretta contro soggetto privo di diritto enfiteutico in relazione ai terreni espropriati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 marzo 1961.

* * *

Sentenza n. 24/1961 (Pres. Cappi; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Per poter apprezzare la fondatezza dell'eccezione sollevata nei confronti dell'art. 366, ultimo comma, T.U. occorre ricordare come, secondo l'ordinamento gerarchico di cui al R.D. n. 2395 del 1923, le promozioni degli impiegati di gruppo A per l'accesso al grado IX dovevano effettuarsi sulla base di esami di merito distinto per un terzo dei posti, e di idoneità per gli altri due terzi; quelle al grado VIII si disponevano su scrutinio per merito comparativo o per merito assoluto, nella stessa proporzione (artt. 7 e 8), mentre ai gradi superiori si accedeva esclusivamente in virtù di scrutinio per merito comparativo fra coloro che avessero compiuto nel grado inferiore almeno tre anni di servizio effettivo. Tale sistema rimase immutato (salvo lo spostamento dal grado IX all'VIII delle prove di esame richieste per l'avanzamento, disposto con l'art. 2 del R.D. 20 novembre 1930, n. 1482) fino al R.D. 22 novembre 1937, n. 1933, che per la prima volta consentì (con riguardo in special modo agli ex combattenti ed agli iscritti ai fasci di combattimento) la promozione, per un terzo dei posti del grado VIII, con semplice scrutinio. Ma il successivo R.D. 19 maggio 1938, n. 617, ebbe cura di vietare l'ammissione allo scrutinio per il grado immediatamente superiore (VII) di coloro che avessero usufruito dell'agevolazione ora ricordata, fino a quando non si fosse maturata l'anzianità di tre anni nel grado VIII dei funzionari che, pur avendo conseguito l'avanzamento a quest'ultimo grado in base ad esami successivamente ad essi, tuttavia precedevano i medesimi nel ruolo.

Il sopravvenire della guerra ebbe a provocare l'emanazione di norme di eccezione: con alcune di esse venne disposta la sospensione degli esami di

promozione e la loro sostituzione con lo scrutinio di merito, con altre si dette vita a ruoli speciali transitori per la sistemazione degli avventizi, con altre ancora si consentirono retrodatazioni di anzianità di varia entità, al fine dell'avanzamento al grado VIII, a favore dei funzionari trovantisi in situazioni particolari (R.D. 6 gennaio 1942, n. 27, e successive modificazioni, legge 5 giugno 1951, n. 376, e successive n. 240 del 1953 e n. 448 del 1955).

Intervenuta la cessazione dello stato di guerra, si provvide, con la legge 1 dicembre 1949, n. 868, a ripristinare i normali sistemi di promozione per i posti che si sarebbero resi disponibili a decorrere dal 1 gennaio 1952 ed, in esecuzione della medesima, furono banditi, anche nell'Amministrazione dell'interno, concorsi di grado VIII del gruppo A.

Intervenuta la legge delega, il Governo, prima di procedere al nuovo ordinamento delle carriere, avvertì l'esigenza di sanare sperequazioni di trattamento che si erano verificate nei confronti dei funzionari immessi in ruolo fra il 1941 ed il 1951, per effetto della ricordata serie di disposizioni, nell'intento di creare i presupposti per una migliore attuazione del nuovo statuto del pubblico impiego ch'era da emanare, e ciò fece con il D.P.R. n. 4 del 1956 con il quale: 1) stabilì che le promozioni al grado VIII potevano conseguirsi sulla base di un esame speciale consistente in un semplice "colloquio", vertente sui servizi di istituto dell'amministrazione di appartenenza dei candidati (artt. 1 e 3); 2) concesse riduzioni varie dell'anzianità che sarebbe stata necessaria per l'ammissione agli esami stessi (art. 4); 3) dispose, infine, che le promozioni conseguite in base alle risultanze dell'esame-colloquio (fermo rimanendo l'ordine di graduatoria risultante dal medesimo) fossero fatte retroagire fino alla data del compimento dell'anzianità minima necessaria per la partecipazione all'esame stesso, non oltre però la data del 31 dicembre 1951 (art. 6). Nell'ultimo comma di quest'art. 6 si volle poi garantire la posizione acquisita da quanti precedevano nel ruolo i beneficiari dell'anzianità come sopra fittiziamente conferita, stabilendo che costoro non potessero essere ammessi a scrutinio per il grado VII fino a quando i primi non avessero maturato l'effettiva anzianità nel grado, richiesta per tale ammissione. Il successivo decreto delegato n. 16 del 1956, dopo aver disciplinato i procedimenti normali di promozione, stabilì nelle disposizioni transitorie che l'avanzamento alla qualifica di direttore di sezione potesse conseguirsi, per una parte di posti, anziché mediante concorso per esame, con scrutinio per merito comparativo a coloro che avessero compiuto tre anni di effettivo servizio nel grado o qualifica inferiore, ma facendo tuttavia espressamente salvo il disposto del citato ultimo comma dell'art. 6 (art. 75).

4. – Richiamata così la situazione legislativa esistente al momento in cui il Governo, espletato il compito impostogli dall'art. 1 della legge delega, procdette alla compilazione del Testo unico, si è in grado di valutare se esorbiti dai limiti del potere di coordinamento l'art. 366, ultimo comma, denunciato, nella parte in cui elimina il temporaneo ostacolo allo scrutinio pei grado di direttore di sezione nei confronti dei beneficiari di anzianità fittizia, con l'attribuzione, ai

funzionari collocati nel ruolo in precedenza rispetto a questi ultimi, di una maggiore anzianità nel grado, nella misura occorrente a renderli scrutinabili in concorrenza con gli altri.

La risposta affermativa al quesito proposto non può apparire dubbia quando si tenga presente che le modificazioni possibili ad essere apportate alle disposizioni da coordinare in un Testo unico sono solo quelle rese necessarie dall'esigenza di eliminare disarmonie, e, pertanto, presuppongono l'esistenza di più norme rivolte alla disciplina di una stessa situazione, che risultino fra loro non pienamente conciliabili. Ora, nella specie, tale ipotesi non si verifica poiché l'art. 6, ultimo comma, del D.P. n. 4 del 1956 è disposizione isolata, di carattere eccezionale e non trova riscontro in altre norme, e tanto meno in principi dei testi da coordinare.

Non trova riscontro nelle norme del vecchio ordinamento gerarchico (come vorrebbe la difesa dei privati resistenti) perché, a tenore dell'art. 4 della legge delega, le norme ad essa preesistenti possono venire in considerazione solo in quanto non siano state abrogate dalle nuove e, quindi, perché sopravvivenuti, suscettibili di far sorgere esigenze di coordinamento. Tale non può considerarsi l'art. 6 R.D. n. 2395 del 1923, poiché la materia ivi disciplinata è stata interamente regolata, in via ordinaria dall'art. 23 del D.P.R. n. 16 e, per il periodo transitorio, dagli artt. 74 e 75. Tanto meno può rintracciarsi nel precedente sistema normativo un qualche principio idoneo a dar ragione della modifica apportata con la norma impugnata, poiché anzi il rispetto delle posizioni acquisite dai più anziani nel ruolo aveva trovato espresso riconoscimento (e con la stessa formulazione del D.P.R. n. 4) nel già ricordato R.D. del 1938, n. 617.

Il termine di paragone che si ricerca non può rinvenirsi neppure nelle disposizioni degli altri decreti delegati, poiché il citato art. 75, mentre riafferma il requisito già posto dall'art. 6 R.D. n. 395, dell'effettivo servizio triennale nel grado VIII per la promozione a direttore di sezione, fa salvo il disposto dell'art. 6, secondo comma, D.P.R. n. 4, e perciò, se conserva il beneficio da questo consentito, lo fa mantenendolo nei precisi limiti in cui si era in precedenza voluto consentire.

Sotto nessun aspetto, quindi, può apparire legittimata l'estensione operata dall'art. 366, ultimo comma, di una disposizione che aveva carattere di deroga rispetto alla norma, sempre affermata, dell'effettività del servizio nel grado per l'ammissione allo scrutinio a quello superiore, e che, pertanto, doveva, in sede di coordinamento, essere mantenuta nello stesso ambito della sua originaria formulazione.

La modifica operata non solo non ha obbedito ad alcuna esigenza logica, ma è venuta a contraddire alla finalità che aveva suggerito l'imposizione del limite che ora si vorrebbe rimuovere. Finalità, la quale era rivolta, secondo risulta dalla relazione del Governo al D.P. n. 4, a rispettare l'ordine della graduatoria di merito, ed implicava, oltre al divieto per i funzionari che

occupavano nella graduatoria stessa una posizione inferiore a quella di altri, di essere scrutinati prima di costoro, la pretesa, altresì, di questi ultimi a che, una volta conseguita l'anzianità minima effettiva nel grado, non fossero esposti a subire la concorrenza dei meno anziani nello scrutinio pel grado superiore. Pretesa non rispettata perché per effetto dell'applicazione data all'art. 366, ultimo comma, hanno potuto partecipare agli stessi scrutini tanto coloro i quali avevano già da tempo maturata l'anzianità effettiva di grado – e fra essi alcuni vincitori dei concorsi di merito distinto – quanto gli altri i quali tale requisito non possedevano.

È poi da notare come, anche se fosse vero – il che non sembra – l'assunto dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la norma impugnata sia diretta a salvaguardare gli interessi degli ex combattenti, in vista dei quali sarebbe stato dettato l'art. 6, nessuna conseguenza se ne potrebbe derivare al fine del giudizio da emettere in ordine all'eccesso in cui è incorso il legislatore delegato.

Nulla in contrario alla soluzione accolta può, poi, argomentarsi dalla sentenza di questa Corte n. 16 del 1957, invocata dalla stessa Avvocatura, poiché (a parte la considerazione che la delega nella fattispecie allora decisa era formulata in termini più ampi, consentendo il potere di emanazione, oltre che delle norme di coordinamento, di quelle di attuazione e transitorie) essa ribadisce che al redattore di un Testo unico compete il potere di eliminare incongruenze o lacune, riguarda cioè ipotesi che nella specie non si verificano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 366, ultimo comma, T.U. del 10 gennaio 1957, n. 3, in relazione all'art. 4 della legge 20 dicembre 1954, n. 1181, e con riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 1961.

* * *

Sentenza n. 25/1961 (Pres. Capi; Rel. Cassandro)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La difesa dei signori Torlonia sostiene anche che il legislatore delegato, procedendo all'espropriazione di terreni non ricadenti nel territorio del Fucino, avrebbe violato i limiti della delegazione quali, per questa parte, risultano fissati dal D.P.R. 7 febbraio 1951, n. 66. La questione è fondata e comporta l'illegittimità, sotto questo profilo, dei decreti di esproprio.

Il decreto ora ricordato, infatti, al n. 7 dell'art. 1 inserisce tra i territori ai quali, ai sensi dell'art. 1, secondo comma, della legge 21 ottobre 1950, n. 841, si devono applicare le disposizioni contenute nelle leggi di riforma, il "territorio del Fucino (prov. de L'Aquila) Comuni di Aielli, Avezzano, Celano, Cerchio, Collarmele, Luco dei Marsi, Ortucchio, Pescina, S. Benedetto dei Marsi, Trasacco". Ora non pare dubbio alla Corte che con questa formula il legislatore abbia voluto identificare il territorio del Fucino, quale si è formato storicamente sulla base della prima concessione borbonica, e che di conseguenza l'elenco dei Comuni che segue all'intitolazione "territorio del Fucino" stia a indicare non già per intero la circoscrizione territoriale di quei Comuni come zona di attuazione della riforma, ma soltanto quella parte di essi che ricomprende i terreni che concorrono a costituire appunto quel territorio. Era a questo che il legislatore voleva si applicasse la riforma fondiaria, ed a questo soltanto volle fare immediato e diretto riferimento, sicché l'indicazione dei Comuni sopra elencati non è se non un ulteriore elemento di identificazione del comprensorio del Fucino, quale unica zona territoriale della Provincia de L'Aquila alla quale doveva essere applicata la riforma. Di che è conferma il medesimo decreto, che in tutti gli altri casi ha adottato una diversa formulazione, indicando dapprima la Provincia, poi i Comuni colpiti nell'ambito di questa e, infine, nell'ambito di questi, le parti del territorio che costituivano la sfera di applicazione della legge.

Vero è che il D.P.R. 7 febbraio 1951, n. 66, non è una legge di delegazione, bensì anch'esso, a sua volta, un decreto delegato. Senonché la Corte ritiene che l'inosservanza nei singoli decreti di esproprio delle zone territoriali fissate da quel decreto, configuri egualmente un vizio di costituzionalità e si risolva in una violazione della legge di delegazione, la quale, stabilendo, nel secondo comma dell'art. 4, la regola che la determinazione dei "territori" deve essere fatta dal Governo entro il 30 giugno 1951 con decreti aventi valore di legge ordinaria, e fissando per i decreti di espropriazione un termine diverso e più largo, ha voluto chiaramente che quella determinazione, una volta che il legislatore delegato l'avesse compiuta, fosse definitiva e vincolatrice e non potesse essere modificata di volta in volta ad opera dei singoli decreti di espropriazione.

3. – In terzo ed ultimo luogo i decreti impugnati avrebbero violato i limiti della delegazione assoggettando ad espropriazione beni che, per la loro natura urbana, o per la loro destinazione industriale, sfuggono alla sfera di efficacia della legge 21 ottobre 1950, n. 841.

La questione è fondata. Non vale opporre, come oppongono la difesa dell'Ente e l'Avvocatura dello Stato, che quei beni fossero iscritti nel catasto rustico e costituissero pertinenze dei fondi rustici espropriati. Per rimuovere la prima eccezione basta rilevare – a prescindere dal fatto che quella iscrizione è dubbia e contestata tra le parti – che il fatto che un bene di sua natura urbano sia iscritto nel catasto rustico, non muta la natura di questo bene, non lo trasforma cioè in "proprietà terriera", così come la intende la legge di riforma fondiaria.

Un discorso più lungo richiede, invece, la seconda eccezione. Occorre appena ricordare che la legge 21 ottobre 1950, n. 841, non menziona tra i beni espropriabili le pertinenze, ma si limita a dichiarare che oggetto dell'espropriazione è soltanto "la proprietà terriera privata". Con che non si vuol dire che il legislatore abbia voluto escludere dall'espropriazione le pertinenze, ma che di queste esso ha accolto il concetto adottato dal Codice civile, giusta il quale pertinenze, alle quali si estende la sorte della cosa principale (art. 818 Cod. civ.), sono da intendere le "cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa" (art. 817, primo comma, Cod. civ.). Sostenere un concetto più ampio delle pertinenze o addirittura un concetto variabile a seconda dell'entità dei beni soggetti all'espropriazione, sicché quel che vale nella generalità dei casi non dovrebbe valere nei confronti del territorio del Fucino, è una tesi che non trova alcun fondamento nella legge di delegazione, che ha dimostrato anche qui, in maniera non equivoca, di voler seguire e applicare le regole generali.

Che al lume di quel concetto possano ritenersi pertinenze dei fondi espropriati gli impianti necessari per assicurare la difesa dei terreni dalle acque e tutelare le opere di bonifica compiute in così lungo spazio di tempo, pare alla Corte, ma pare anche, viceversa, che non possano ricondursi sotto quel concetto impianti ferroviari, opifici industriali, un palazzo sede di uffici sito nel cuore di una città. Certamente nel corso dell'opera di bonifica del lago del Fucino e per il conseguente sviluppo economico-sociale, sono sorti vincoli e legami tra città e campagna, tra attività agricola e attività industriale, reciprocamente integrantisi, ma si tratta di un generale fenomeno storico che non può essere né spiegato, né ricondotto ai concetti privatistici di cosa principale e di pertinenza, né regolato alla stregua di questi.

Né gioverebbe alla tesi della difesa dell'Ente il ricorso dal concetto di azienda come complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa. In primo luogo, pare difficile considerare come appartenenti ad un'unica azienda più che tredicimila ettari di terra variamente condotti, o direttamente dai proprietari o mediante mezzadria o mediante affitto a migliaia di piccoli coltivatori. Ma decisive sono le considerazioni che il nesso il quale lega gli elementi di una azienda non può essere ricondotto al vincolo che lega la cosa accessoria a quella principale, e l'altra che la riforma fondiaria è diretta non già ad aziende, ma a fondi, sia pure *instructi*, che non sono, come si sa, assimilabili all'azienda. La legge 21 ottobre 1950, n. 841, parla sì di "terreni a cultura intensiva formanti aziende agrarie organiche ed efficienti in forme associative con i lavoratori e provvisti di impianti strumentali moderni e centralizzati" (art. 10, primo comma), ma per escluderli di norma dall'espropriazione, sia pure nel concorso di altre condizioni. Di regola l'espropriazione è di una quota parte dei beni di un soggetto privato, sicché anche quando codesti beni fossero organizzati in un complesso aziendale unitario, l'azione espropriatrice dissolverebbe quel complesso riconducendo i terreni alla loro unità catastale e predisponendo

così le condizioni per la costituzione della piccola proprietà coltivatrice, punto d'arrivo della riforma fondiaria.

Spetta al giudice del merito, sulla base degli enunciati criteri, stabilire la esatta confinazione del territorio del Fucino e individuare i beni che non sono pertinenza dei fondi espropriati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità dei sopra indicati decreti in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto hanno incluso nell'espropriazione beni non ricadenti nel territorio del Fucino e che non costituiscono pertinenze dei terreni espropriati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 1961.

* * *

Sentenza n. 28/1961 (Pres. Cappi; Rel. Gabrieli)

Considerato in diritto

La Corte è chiamata a decidere, se la norma dell'art. 27 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 (legge delegata), emanata in virtù dell'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218 (legge delegante), abbia ecceduto i limiti della delega, in quanto stabilisce di corrispondere un supplemento annuo del 20 per cento dell'ammontare dei contributi-base "... ai beneficiari di pensioni a carico di forme obbligatorie previdenziali sostitutive dell'assicurazione per la invalidità e la vecchiaia... che abbiano dato titolo alla esclusione o all'esonero da detta assicurazione ... qualunque sia il numero dei contributi complessivamente risultanti..,

Presupposto di questa disposizione è che il lavoratore, già assicurato nell'assicurazione generale obbligatoria e passato ad un nuovo lavoro, coperto da forma sostitutiva di assicurazione, abbia maturato il diritto a pensione a carico di quest'ultima. Il lavoratore, relativamente all'originario rapporto assicurativo I.N.P.S., può avere continuato a versare, col sistema della contribuzione volontaria (art. 16 legge cit. n. 218), i contributi fino a completare l'ammontare stabilito per il diritto a pensione nell'assicurazione obbligatoria; può, invece, avere versato un numero di contributi insufficiente a coprire il minimo richiesto per il diritto a pensione di detta assicurazione. L'ampia formulazione legislativa del citato art. 27 consentirebbe di liquidare la posizione assicurativa I.N.P.S. col coefficiente del 20 per cento dei contributi-base,

qualunque sia il numero dei contributi versati o accreditati. In tale modo il legislatore delegato avrebbe inteso regolare gli effetti di due distinti rapporti previdenziali, l'uno derivante dall'assicurazione obbligatoria generale, che può non essersi perfezionato, l'altro originato da una forma sostitutiva di detta assicurazione, che ha dato luogo ad un autonomo diritto a pensione. Ma così disponendo, ha violato i limiti posti dalla delega (articolo 37 legge 4 aprile 1952, n. 218).

Giova, infatti, ricordare che per quanto ampio possa considerarsi, il potere di coordinamento, oggetto di delega legislativa, va inteso nel senso di colmare le lacune e disarmonie esistenti nel settore del sistema giuridico cui la delega si riferisce; e che i principi direttivi desunti dalla legge delegante non possano legittimare una norma in contrasto con una disposizione della stessa legge delegante (Corte cost. sent. n. 16 del 19 gennaio 1957; sent. n. 42 del 25 giugno 1958; sent. n. 24 del 18 aprile 1959, sent. n. 2 dell'11 marzo 1961).

Ciò premesso, a sostegno della legittimità dell'art. 27 si assume che il supplemento valutato in misura del 20 per cento sulla contribuzione-base attua il principio, vigente nell'ordinamento previdenziale, della utilizzazione dei contributi versati, di per sé insufficienti a dare vita al diritto a pensione e che lo stesso coefficiente del 20 per cento è stato assunto come criterio in varie norme della legge delegante riguardanti il trattamento di posizioni assicurative. Ma le disposizioni invocate o sono irrilevanti ai fini del decidere (esempio: R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, artt. 57, 85, n. 2, 88, commi primo e secondo; R.D. 28 agosto 1924, n. 1422, art. 25 secondo comma); o riguardano situazioni che il legislatore ha creduto di regolare espressamente con norme che, non accogliendo una disciplina né uniforme, né univoca, non possono dare vita ad un criterio direttivo nella sfera previdenziale (esempio: R.D. 24 giugno 1931, n. 1098, art. 11; R.D. 3 maggio 1937, n. 1021, art. 15; R.D. 20 ottobre 1939, n. 1863, art. 14; legge 31 marzo 1956, n. 293, art. 17; R.D.L. 26 ottobre 1919, n. 1996, art. 32, modificato dalla legge 19 agosto 1938, n. 1560, e dalla legge 25 luglio 1952, n. 915, art. 9). Né, tanto meno, si può ritenere che il coefficiente del 20 per cento debba considerarsi un criterio adottato dalla legge del 1952, giacché essa indica vari coefficienti con finalità diverse (artt. 9, 12, 13, 18, 27 nel testo modificato dall'art. 2 della legge 4 aprile 1952, n. 218). Ché, anzi, l'avere la legge delegante previsto particolari situazioni assicurative, come quella del lavoratore che, con diritto a pensione, continua a lavorare alle dipendenze altrui (art. 12), e del lavoratore che differisce la liquidazione della pensione (art. 27), stabilendo che i contributi versati dopo l'età pensionabile si traducono in un supplemento di pensione calcolato in misura non uniforme, sta a significare che questa materia è stata sottratta al potere delegato. Invero, trattandosi di porre limiti ad un diritto soggettivo, quale è il diritto a pensione, riconosciuto dalla legge delegante, come detti limiti non si possono desumere in via di interpretazione da disposizioni che riguardano differenti situazioni giuridiche, così non possono

comprendersi nel potere di coordinamento, ove la formulazione della delega non lo consenta.

Inoltre, il coefficiente del 20 per cento disposto dall'art. 27, arbitrariamente decurta la pensione I.N.P.S. anche nell'ipotesi dell'intero versamento di contributi, disconoscendo la possibilità del cumulo delle due pensioni già perfezionate, la pensione ex assicurazione obbligatoria e la pensione ex trattamento sostitutivo, ponendosi in contrasto con la legge del 1952. E per quanto dal sistema legislativo previdenziale non possa desumersi un principio per il coordinamento delle pensioni, tuttavia in alcuni casi il cumulo è ammesso, come per la legge del 1952 n. 218. La quale nell'art. 2 (artt. 9 e 12 del testo modificato) stabilisce che, quando l'assicurato nell'assicurazione obbligatoria sia in possesso dei requisiti richiesti (anzianità di età e di assicurazioni e minimo di contributi versati o accreditati: nella specie l'assicurato aveva tali requisiti), ha diritto a liquidare la pensione costituita da coefficienti espressamente stabiliti; e nel successivo art. 10 prevede espressamente il cumulo, confermato da questa Corte con la sentenza n. 35 del 24 maggio 1960. Né, come vorrebbe la difesa, la disposizione impugnata potrebbe legittimarsi, considerandola norma di collegamento tra le due pensioni; perché nella legge delegante non è dato ravvisare nessuna disposizione cui possa riferirsi l'art. 27. Ché anzi al collegamento provvede lo stesso art. 10, il quale, dopo avere stabilito che le pensioni ex assicurazioni obbligatorie non possono essere inferiori ad un determinato minimo (comma secondo), aggiunge che tale integrazione non si applica a chi fruisce di due pensioni, qualora, in virtù del cumulo, il pensionato abbia un beneficio mensile superiore al cennato minimo garantito.

Si sostiene, infine, che l'art. 27 sia una norma di attuazione del citato art. 10, in quanto precisa come il cumulo delle due pensioni debba eseguirsi. Ma una norma in tale senso sarebbe superflua perché, come si è detto, lo stesso art. 10 stabilisce le modalità del cumulo.

Rileva, da ultimo, la Corte che, essendo state dichiarate incostituzionali varie norme del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 (sent. n. 24 del 18 aprile 1959; sent. n. 34 del 24 maggio 1960; sent. n. 35 del 24 maggio 1960; sent. n. 2 dell'11 marzo 1961), sia necessario che il legislatore riveda l'intera materia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 27 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e con riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 1961.

* * *

Sentenza n. 32/1961 (Pres. Cappi; Rel. Jaeger)*Considerato in diritto**[omissis]*

4. – La denuncia della illegittimità dell'art. 16 della legge impugnata, che delega al Governo regionale il potere di emanare le norme di coordinamento con le altre disposizioni concernenti la stessa materia, offre alla Corte costituzionale quella occasione di esaminare *ex professo* il problema della ammissibilità delle leggi di delegazione nell'ordinamento siciliano, che non si era presentata finora, come venne rilevato nella sentenza n. 50 del 28 luglio 1959. In tale decisione, nella quale la Corte ebbe ad escludere che il Governo della Regione potesse emanare legittimamente decreti legge, essa ricordò una legge regionale 26 gennaio 1949, n. 4 (modificata con le leggi 1 settembre 1949, n. 52, e 3 gennaio 1952, n. 1), recante una "delegazione temporanea di potestà legislativa al Governo della Regione" rinnovata poi ripetutamente, ed osservò che "il conferimento di una siffatta potestà legislativa di urgenza al Governo della Regione da parte dell'Assemblea regionale, per tempo determinato e previo parere vincolante delle Commissioni legislative, dimostra che l'Assemblea stessa riconosceva che il Governo regionale non era già investito di tale potestà, perché non si poteva ritenere applicabile, neppure in via analogica, la norma contenuta nell'art. 77 della Costituzione della Repubblica". A questo richiamo la Corte faceva seguire l'osservazione, che non era certamente una manifestazione di adesione alla prassi adottata dalla Regione, che l'Assemblea "credette di poter supplire, con una legge ordinaria, al difetto di una norma attributiva di competenza".

Nemmeno può desumersi alcun argomento dalla precedente sentenza (n. 47 del 9 luglio 1959), nella quale fu dichiarata la illegittimità di una delegazione legislativa, contenuta nell'art. 2 della legge regionale 7 maggio 1958, n. 14, e del decreto legislativo presidenziale 5 luglio 1958, n. 4, con il quale erano stati espletati i poteri delegati, in accoglimento del motivo addotto nel ricorso dello Stato, fondato sul rilievo che nel citato art. 2 non erano stati determinati i principi e i criteri direttivi. Tale decisione dovette risolvere solo le questioni proposte e discusse dalle parti e non usò alcuna espressione, da cui potesse arguirsi il pensiero della Corte su un punto, che non faceva parte dell'oggetto della controversia.

Il problema sottoposto all'esame della Corte nel presente giudizio trova soluzione nel principio generale della inderogabilità delle competenze costituzionali. Le ipotesi, nelle quali la Costituzione ammette l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo (art. 76 e 77), sono da ritenere eccezionali; e nulla di simile si ritrova negli ordinamenti regionali, anche perché l'organo

legislativo unicamerale e la minore complessità dell'esercizio della funzione legislativa rendono più spedito il procedimento formativo delle leggi.

D'altra parte, la Corte ha già ripetutamente affermato che non è consentito in via generale di estendere alle Regioni le norme costituzionali dell'ordinamento dello Stato, che non costituiscano applicazioni di principi generali.

Si deve, pertanto, escludere che lo Statuto speciale della Regione siciliana ammetta l'istituto della delegazione legislativa al Governo regionale; ne consegue che l'art. 16 della legge impugnata non può essere considerato costituzionalmente legittimo.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

dichiara la illegittimità costituzionale delle norme contenute negli artt. 5, lettera *b*, 14, n. 1, 15 e 16 della legge approvata il 3 aprile 1959 dall'Assemblea della Regione siciliana, promulgata, in pendenza del ricorso in questa sede, il 12 maggio 1959 (n. 21) e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana, n. 28, del 15 maggio 1959;

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1961.

* * *

Sentenza n. 33/1961 (Pres. Cappi; Rel. Cosatti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – In base agli atti già acquisiti e alla documentazione in questa sede prodotta, debbono esaminarsi i denunciati vizi di illegittimità costituzionale per eccesso di delega dei decreti di esproprio nn. 4048 e 4385 del 28 dicembre 1952 emessi nei confronti delle sorelle Ricasoli.

Il primo di tali vizi consisterebbe nella circostanza che i due decreti avrebbero valicato il limite temporale posto dall'art. 1 della legge 18 maggio 1951, n. 333, in relazione agli artt. 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e 2 della legge 2 aprile 1952, n. 339, in quanto i relativi piani particolareggiati di esproprio sono stati pubblicati oltre il termine del 31 dicembre 1951 stabilito dall'art. 1 della legge n. 333 del 1951, senza che nella specie ricorresse alcuna delle ipotesi eccezionali le quali, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 339 del 1952, ne avrebbero consentito la pubblicazione oltre il termine del 31 dicembre 1951 e fino al 30 settembre 1952.

Come è stato riassunto in narrativa, il Tribunale, nell'ordinanza di rimessione, ha rilevato che il motivo per il quale i primi piani particolareggiati di esproprio, pubblicati entro il 31 dicembre 1951, furono sostituiti con i successivi pubblicati il 29 settembre 1952, sarebbe quello che nei primi piani erano stati compresi terreni a coltura intensiva formanti aziende agrarie organiche ed efficienti e, quindi, terreni suscettibili di esonero dall'esproprio ai sensi dell'art. 10 della legge 21 ottobre 1950, n. 841. Il Tribunale ha desunto tale motivo sia dalle copie delle istanze presentate dalle sorelle Caterina ed Eleonora Ricasoli rispettivamente in data 7 dicembre 1951 e 18 gennaio 1952 (acquisite allora in copia ed ora in originale), istanze dirette ad ottenere l'esonero di terreni compresi negli iniziali piani particolareggiati, sia da un documento 4 ottobre 1952 proveniente dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste (prodotto dinanzi al Tribunale in copia dattiloscritta priva di dichiarazione di conformità all'originale), documento concernente la concessione, in accoglimento delle suddette istanze delle interessate, del richiesto esonero.

La difesa del Falconi ed altri, pur negando ogni valore probatorio a tale documento così come prodotto, sostiene che, anche volendo in ipotesi tener conto di esso, i decreti di esproprio sarebbero ugualmente illegittimi recando il documento in parola la data del 4 ottobre 1952, posteriore a quella di pubblicazione dei secondi piani (29 settembre 1952), i quali avrebbero dovuto, invece, essere necessariamente preceduti dalla dichiarazione di esonero.

La Corte ritiene fondato il motivo di illegittimità in esame nei riguardi di entrambi i decreti presidenziali.

Infatti, per l'art. 1 della legge n. 333 del 1951 il termine ultimo, entro cui gli Enti dovevano procedere alla formazione e pubblicazione dei piani di esproprio, era quello del 31 dicembre 1951. L'art. 2 della legge n. 339 del 1952 consentiva che gli Enti di riforma pubblicassero piani particolareggiati di esproprio oltre il termine suindicato e fino al 30 settembre 1952 in alcuni casi tassativamente indicati, tra i quali quello previsto dal n. 1 del citato articolo: quando, cioè, in conseguenza dell'applicazione dell'art. 10 della legge n. 841 del 1950 fossero "stati esonerati dalla espropriazione" terreni compresi in piani espropriativi pubblicati nei termini e fosse così divenuta necessaria, per integrare la quota di scorporo in osservanza della legge medesima, la pubblicazione di nuovi piani che comprendessero altri terreni in luogo di quelli esonerati.

Orbene, dalla lettera stessa delle norme contenute nei citati articoli palesemente risulta che il termine ordinario o normale, entro cui gli Enti dovevano pubblicare i piani, poteva eccezionalmente essere superato quando, essendo intervenuta una dichiarazione di esonero dall'esproprio di terreni compresi in precedenti piani, si rendesse necessario pubblicare nuovi piani di recupero.

È, pertanto, evidente che la facoltà dell'Ente di pubblicare piani di recupero era condizionata all'esistenza di una preventiva e, quindi, già intervenuta, dichiarazione di esonero, la quale doveva essere di data anteriore a quella

stabilita come termine ultimo per la pubblicazione dei piani di recupero (30 settembre 1952).

Nella specie, i secondi piani particolareggiati di esproprio, come si è detto, risultano pubblicati il 29 settembre 1952 entro il termine eccezionale. Per quanto concerne la dichiarazione di esonero, in atti esistono due fogli relativi ad una nota n. 39381 in data 4 ottobre 1952, che il Ministero dell'agricoltura e delle foreste avrebbe diretto all'Ente Maremma all'oggetto: "Dichiarazione di esonero – Ditta Ricasoli Caterina e Ricasoli Eleonora". In tali fogli leggesi che "a norma dell'ultimo comma dell'art. 10 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, si dichiara che i terreni... appartenenti alle sorelle Ricasoli... sono esonerati dalla espropriazione". Segue l'indicazione degli elementi catastali occorrenti per la identificazione dei terreni in parola specificatamente per Caterina e per Eleonora; leggesi, infine, che "codesto Ente vorrà rielaborare i piani particolareggiati di esproprio" – "si resta in attesa di conoscere la estensione della superficie eventualmente recuperabile in sostituzione dei terreni come sopra esonerati dall'espropriazione".

Giova precisare che i due fogli di cui trattasi consistono: l'uno, nella minuta, proveniente dal Ministero, con il numero di protocollo e la indicazione della firma del Ministro *pro-tempore* e la consueta stampiglia di archivio "scaricato"; l'altro, in una copia fotostatica di copia dattiloscritta dell'atto.

Occorre qui rilevare che sia il Tribunale di Firenze sia la Corte costituzionale hanno disposto il deposito degli atti e documenti relativi al procedimento di esproprio e che, in base all'art. 210 Cod. proc. civile, il Ministero e l'Ente avrebbero dovuto depositare documenti originali; non è stato prodotto documento originale di dichiarazione di esonero, onde è mancata la richiesta prova.

L'Avvocatura dello Stato ha dedotto che, data l'urgenza di siffatti provvedimenti e i continui rapporti, quale quotidiana collaborazione tra Ministero ed Enti di riforma, la deliberazione di esonero sarebbe stata fatta in tempo utile e comunicata "per vie brevi"; avrebbe, poi, fatto seguito, "per completezza di pratica", la nota 4 ottobre 1952. Al riguardo la Corte osserva che, a parte l'ammissibilità di determinazioni o dichiarazioni non formali in materia tanto delicata che tocca diritti privati, nei documenti prodotti non trovasi alcuna traccia, neppure sotto forma di appunto per memoria, di una determinazione del genere. Ma vi è di più: la forma in cui è redatto il documento di cui si discute indurrebbe a ritenere che esso non sia soltanto – come deduce l'Avvocatura dello Stato – la comunicazione all'Ente di riforma della determinazione di esonero tempestivamente adottata, ma costituisca insieme il provvedimento formale di esonero e la relativa comunicazione.

Richiamando, infatti, il testo dell'atto sopra riportato, sotto la voce "oggetto" leggesi "Dichiarazione di esonero" e più oltre "si dichiara che i terreni... sono esonerati"; successivamente "codesto Ente vorrà rielaborare i piani particolareggiati di esproprio" e, infine, richiesta di notizie della superficie recuperabile.

Si aggiunge che in alcuni tra i vari documenti prodotti è fatto riferimento al concesso esonero; in nessuno di essi è indicata precedente tempestiva determinazione o dichiarazione al riguardo come pur sarebbe stato naturale e spontaneo, ma è esclusivamente citato l'atto 4 ottobre 1952 (vedi, ad es., raccomandata a mano n. 53000 del 18 ottobre 1952 diretta dall'Ente al Ministero, nella quale si dà notizia degli effettuati recuperi proprio in riferimento all'atto 4 ottobre 1952; – note illustrative in data 9 dicembre 1952 allegate alle raccomandate a mano nn. 66352 e 66362 del 10 dicembre 1952 – trasmesse dall'Ente al Ministero).

Anche volendo, in ipotesi, attribuire un valore probatorio alla minuta o alla copia fotostatica di copia dell'atto, deve concludersi che, recando esso la data 4 ottobre 1952, il provvedimento è successivo, e non precedente, alla formazione e pubblicazione dei piani particolareggiati di recupero, piani che, per le richiamate norme di legge, in tanto avrebbero potuto essere legittimamente predisposti e pubblicati in quanto fosse già intervenuta preventiva formale dichiarazione di esonero, la quale, ai sensi degli artt. 10 della legge n. 841 del 1950 e 2 della legge n. 339 del 1952, ne avrebbe costituito il necessario presupposto. Il procedimento risulta, quindi, viziato con conseguente illegittimità costituzionale dei decreti di espropriazione per eccesso dai limiti della delega legislativa attribuita dalle disposizioni in materia.

È, infine, opportuno rilevare che non è in discussione, sempre in ordine al vizio di illegittimità in esame, il potere discrezionale dell'Amministrazione circa la dichiarazione di esonero, perché la questione non verte sul punto se sussistessero o meno le condizioni idonee a rendere esonerabili i terreni Ricasoli come aziende modello ai sensi dell'art. 10 della legge stralcio; ma, ai fini della legittimità dei decreti, si discute se nel relativo procedimento la dichiarazione di esonero abbia o meno preceduto la pubblicazione dei piani di recupero.

Date le conclusioni cui sopra è pervenuta la Corte, non occorre scendere all'esame degli altri motivi di illegittimità denunciati nell'ordinanza di rimessione e dalle parti private.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara la illegittimità costituzionale dei DD.PP.RR. 28 dicembre 1952, nn. 4048 e 4385 (pubblicati, rispettivamente, nei supplementi ordinari n. 2 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18 del 23 gennaio 1953 e n. 9 alla Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 1953), in relazione agli artt. 1 della legge 18 maggio 1951, n. 333, e 2, n. 1, della legge 2 aprile 1952, n. 339, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 1961.

* * *

Sentenza n. 75/1961 (Pres. Cappi; Rel. Fragali)*Considerato in diritto*

1. – Come risulta dall'esposizione del fatto, l'art. 15 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, viene denunciato a questa Corte perché il suo contenuto eccede i limiti della delegazione conferita al Governo dall'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, avendo esso subordinato anche il diritto del lavoratore di avere rinnovata la tessera assicurativa, dopo la sua scadenza biennale, alla sussistenza dei minimi contributivi richiesti dalla legge predetta per la prosecuzione volontaria del rapporto assicurativo da essa regolato.

[*omissis*]

Decisiva è, invece, la considerazione che la legge di delegazione, pur avendo imposto un minimo di contributi per l'accoglimento dell'istanza di prosecuzione (art. 5) e per far valere il diritto alle prestazioni assicurative (art. 2), non ha prescritto un requisito del genere per la rinnovazione della tessera, né implicitamente, né esplicitamente. La legge delegata non poteva, quindi, prevederlo; e la norma che lo ha stabilito, l'art. 15 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, ha violato i criteri che il Governo doveva tenere presenti nell'esercizio della delegazione conferitagli.

2. – È infondato che la disposizione denunciata sia conseguenza necessaria dell'obbligo, fatto al lavoratore, di applicare le marche sulla tessera con continuità e con periodicità.

Analogo obbligo è fatto al datore di lavoro nella fase obbligatoria del rapporto assicurativo (art. 47 R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827; art. 19 cit. legge del 1952); e tuttavia il regolamento alle leggi sulle assicurazioni per l'invalidità e la vecchiaia (art. 14 R.D. 28 agosto 1924, n. 1422), tuttora in vigore (art. 140 del cit. R.D. del 1935), e che ha valore pure per l'assicurazione contro la tubercolosi (art. 1 R.D. 7 giugno 1928, n. 1342) e per l'assicurazione relativa ai superstiti (arg. art. 2 R.D.L. 14 giugno 1939, n. 636), dispone che l'ufficio che ritira la tessera scaduta deve rilasciarne contemporaneamente una nuova. All'ufficio predetto si fa soltanto l'obbligo di eseguire le annotazioni imposte dalle istruzioni ricevute (cfr. anche l'art. 37 R.D. 7 dicembre 1924, n. 2270, sull'assicurazione contro la disoccupazione involontaria), non anche quello di controllare, prima della consegna della nuova tessera, se sussistano ancora gli estremi (quanto meno soggettivi) per la persistenza del rapporto assicurativo.

Basterebbe questo richiamo per ritenere che l'ordinamento positivo dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia, i superstiti e la tubercolosi, cui appartiene la legge di delegazione, contiene il principio della sostituzione automatica della tessera scaduta, anche per la fase di prosecuzione volontaria del rapporto. Infatti, l'accoglimento dell'istanza con la quale si richiede di continuare nel pagamento dei contributi non costituisce, com'è noto, un nuovo

e diverso rapporto, ma dà luogo alla continuazione di quello che si era formato *ex lege*; e, pertanto, le regole che riguardano la fase obbligatoria concernono pure quella facoltativa.

Ad ogni modo, che, in questa seconda fase, la sostituzione della tessera scaduta non deve essere negata quand'anche le marche contributive non vi risultino apposte con periodicità e continuità, si arguisce dall'art. 6, sesto comma, della legge di delegazione, ove si prescrive che il lavoratore deve consegnare la tessera non più in vigore e l'Istituto deve rilasciarne una nuova, pure senza far cenno ad un qualsiasi obbligo di accertare che sussistano i presupposti per la continuazione del rapporto. Si aggiunga che il settimo comma del medesimo art. 6, nell'imporre la consegna della nuova tessera financo quando sia scaduto il tempo prescritto per la restituzione di quella anteriore, non stabilisce un termine oltre il quale la rinnovazione non è più consentita; e così ammette che questa rinnovazione possa essere domandata anche dopo i cinque anni dalla scadenza della precedente tessera, per quanto non sia stato fatto alcun versamento; cioè in una situazione che, secondo la norma denunciata, impedirebbe di far luogo alla sostituzione. Ed ancora, il comma ultimo citato consente la regolarizzazione del semestre di contributi anteriore alla scadenza della tessera, senza distinguere il caso in cui questa era priva di marche da quello in cui essa era parzialmente riempita; e così autorizza il lavoratore a cominciare i suoi versamenti anche dopo il quinto anno dall'accoglimento della domanda di prosecuzione, ciò che non potrebbe fare secondo il dettato della norma delegata.

La possibilità di regolarizzazione tardiva della posizione contributiva indebolisce il rigore dell'obbligo di eseguire i versamenti con continuità e periodicità; e deve contestarsi perciò che la legge di delegazione abbia valutato l'esatto adempimento di quell'obbligo come richiesto dalle basi tecniche dell'assicurazione, secondo l'assunto dell'Istituto. Anche perché la legge predetta ulteriormente affievolisce quell'obbligo con il fissare unitariamente i minimi cui deve essere subordinato il conseguimento delle prestazioni assicurative, e con l'imporre di sommare i versamenti della fase obbligatoria a quelli della fase volontaria, che è l'effetto dello avere equiparato ai primi i secondi (art. 6, ultimo comma; ma si v. anche art. 58, ultimo comma, R.D. del 1935). Pertanto, secondo la legge di delegazione, quanto meno nei primi tempi della prosecuzione, il lavoratore può utilizzare i versamenti eseguiti dal datore di lavoro durante la fase obbligatoria dell'assicurazione, e omettere i versamenti periodici nella misura in cui non risulta pregiudicato il raggiungimento dei minimi prescritti; il che non gli è consentito dalla norma denunciata.

3. – È vano, inoltre, discutere se l'atto con cui l'Istituto accoglie la domanda di prosecuzione debba sistemarsi fra le ammissioni, e se, quindi, sia in re la esistenza del potere che la norma denunciata ha previsto.

È pacifico che la legge di delegazione dà alla tessera un termine di durata soltanto al fine di conferire certezza di data ai versamenti eseguiti: tale scopo

certamente non include l'idea di un controllo come quello statuito dalla legge delegata.

Questa, nell'istituire tale controllo, ha financo fatto divenire requisiti del diritto alla prestazione assicurativa quelli che la legge di delegazione riferisce, invece, al diritto alla prosecuzione del rapporto: l'illegittimità di codesta equiparazione è rivelata dal fatto che, in alcuni casi, come in quello dei contributi di cui alla tabella B, n. 3, quei requisiti non sono identici. E, del resto, è incontrastato che l'emissione della polizza non influenza né il sorgere né il permanere del rapporto di assicurazione. La tessera è un documento destinato a rendere possibile l'adempimento dell'obbligazione contributiva; e sarebbe illogico ritenere che la sua consegna dipenda da quell'adempimento, perché è proprio questo che essa deve permettere. Inoltre, il diritto alla tessera è un diritto alla prova del rapporto; e non lo si può subordinare all'attuazione dell'obbligazione contributiva, perché questa è in correlazione soltanto con il diritto alla prestazione dell'assicuratore.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e con riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 dicembre 1961.

* * *

Sentenza n. 77/1961 (Pres. Cappi; Rel. Manca)

Considerato in diritto

È pacifico fra le parti che, con il D.P.R. del 18 dicembre 1951, n. 1413, l'Opera valorizzazione Sila ha espropriato al signor Diego Montemurri ettari 202,06,50, nel territorio del Comune di Aprigliano; e che questi terreni erano pervenuti al signor Diego Montemurri in base all'atto di divisione del 26 aprile 1947 (debitamente trascritto il 10 maggio successivo) del compendio ereditario già appartenente al signor Alfredo Montemurri, deceduto il 17 gennaio 1946.

Rileva, altresì, l'ordinanza, che risulta dall'intestazione e dall'articolo primo del decreto di scorporo, e non è contestato, che il trasferimento all'Ente di riforma fu disposto in relazione al patrimonio di Alfredo Montemurri; e che, pure nei confronti di costui, era stato compilato il piano particolareggiato di espropriazione. È pure pacifico che, per la procedura anzidetta, l'Ente non si avvalse dei dati del vecchio catasto ancora in funzione nella zona, intestato a

Diego Montemurri, bensì dei dati del nuovo catasto, non avente ancora efficacia giuridica, intestati al defunto Alfredo Montemurri.

In tale situazione l'illegittimità del decreto di scorporo non può essere fondatamente disconosciuta.

L'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230 (legge Sila), applicabile nella specie, dispone che sono soggetti ad espropriazione i terreni di proprietà privata, suscettibili di trasformazione, appartenenti a soggetti, che, al 15 novembre 1949, erano titolari di più di 300 ettari. Esige perciò che l'entità del terreno espropriabile, oltre il limite anzidetto, che deve essere sempre rispettato a favore del proprietario, sia stabilita in seguito ad una valutazione quantitativa e qualitativa di un determinato complesso patrimoniale terriero e nei confronti di un determinato soggetto passivo (singole persone o società). Tale concetto è stato già enunciato da questa Corte nella sentenza n. 57 del 1959, nella quale si è appunto rilevato, anche in riferimento alla legge 12 maggio 1950, che la espropriazione prevista dalle leggi di riforma fondiaria non mira a trasferire da uno ad un altro soggetto un bene per sé obiettivamente considerato, ma, invece, a sottrarre parte del patrimonio ad un soggetto, quando si verifichino le condizioni previste dalla legge.

Nella specie, pertanto, anche se, come deduce la difesa dell'Ente, a favore del signor Diego Montemurri (che di fatto ha subito l'esproprio), si è rispettato il limite dei 300 ettari, ciò non è sufficiente per ritenere legittimo il decreto impugnato, poiché non è soddisfatta l'altra condizione pure richiesta e che si ricollega alla determinazione quantitativa del terreno da espropriare. La quale, nel caso concreto, è stata commisurata, non già, come sarebbe stato necessario per l'osservanza della legge, con riferimento al complesso terriero di Diego Montemurri al 15 novembre 1949, bensì a quello di Alfredo Montemurri, già deceduto fin dal 1946. Si è preso cioè in considerazione un diverso compendio patrimoniale, come pure rileva l'ordinanza della Corte di appello.

Da quanto si è osservato emerge anche l'infondatezza dell'obiezione mossa dalla difesa dell'Ente, che, nella specie, l'intestazione del piano particolareggiato e del decreto di scorporo ad Alfredo Montemurri, sarebbe irrilevante, in quanto l'esproprio sarebbe stato commisurato all'identico patrimonio che era di proprietà di Alfredo Montemurri, poi passato in eredità al figlio Diego. Se è vero, infatti, che i beni dei quali Diego Montemurri è stato spossessato facevano parte del patrimonio di Alfredo Montemurri, non è altrettanto esatto che questo patrimonio sia stato trasferito per eredità interamente al figlio Diego.

Dall'ordinanza si desume che la proprietà del defunto Alfredo Montemurri esistente nel territorio di Aprigliano, Rogliano, S. Stefano e Mangone venne divisa fra i tre figli Diego, Bianca e Maria. Risulta, inoltre, dall'atto di trascrizione della Conservatoria dei registri immobiliari di Cosenza, in data 10 maggio 1947, che a Diego Montemurri fu assegnata una parte dei terreni già di proprietà del padre, che un'altra parte, a tacitazione della legittima, fu assegnata

alla sorella Maria, mentre i diritti dell'altra sorella Bianca furono soddisfatti con i beni già da questa ricevuti in donazione in occasione delle nozze.

Da ciò si trae conferma che la errata intestazione degli atti inerenti all'esproprio non può fondatamente considerarsi come un errore materiale rettificabile con la procedura indicata nel secondo comma dell'art. 4 della legge n. 230 del 1950; bensì di un errore (che aveva formato oggetto del reclamo notificato il 12 dicembre 1950 dall'interessato) che investe la sostanza del procedimento, e che si riflette, quindi, necessariamente sul decreto di scorporo e ne produce l'illegittimità.

Non vale neppure richiamarsi alla sentenza n. 41 del 1959, nella quale fu ritenuto legittimo il procedimento espropriativo che, sebbene intestato a persona defunta, fu in concreto attuato nei confronti dell'erede. Nel caso allora esaminato il decesso del titolare era avvenuto dopo il 15 novembre 1949, ma prima dell'emanazione del decreto di scorporo; di guisa che, alla data anzidetta, la titolarità del patrimonio da prendere in considerazione spettava ancora alla persona successivamente defunta. Caso del tutto diverso perciò da quello attuale, nel quale come si è premesso, Alfredo Montemurri era deceduto nel 1946 ed il suo patrimonio era stato diviso nel 1947.

Senonché la illegittimità del decreto ora impugnato deve essere dichiarata anche sotto altro aspetto. Come si è in precedenza accennato, è pacifico, che, nel procedimento di scorporo, l'Ente espropriante, anziché tener conto dei dati risultanti dal vecchio catasto, ha preso, invece, in considerazione quelli del nuovo catasto, che al 15 novembre 1949, non era ancora in funzione nel territorio del Comune di Aprigliano. Il che risulta dall'ordinanza ed anche dal certificato rilasciato dall'Ufficio distrettuale delle imposte di Cosenza, nel quale si attesta che, nella predetta zona, alla data del 12 giugno 1953, era in vigore il vecchio catasto.

Ora questa Corte ha già ripetutamente affermato il principio, che vale tanto per le espropriazioni effettuate in base alla legge 21 ottobre 1950, n. 841 (legge stralcio), quanto per quelle effettuate ai sensi della legge n. 230 del 1950; secondo il quale per determinare la quota di scorporo, occorre riferirsi alle risultanze catastali in atto al 15 novembre 1949.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 18 dicembre 1951, n. 1413, in relazione agli artt. 2 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 dicembre 1961.

* * *

Sentenza n. 78/1961 (Pres. Cappi; Rel. Cassandro)*Considerato in diritto*

[omissis]

Ora, la rilevanza della proposta questione è ampiamente dimostrata nell'ordinanza del Commissario per gli usi civici anche sotto il profilo della natura dei beni espropriati, e la Corte deve muovere da questo punto per il suo giudizio sulla legittimità del decreto impugnato. E non è da dubitare che il legislatore delegato, qualora espropri terreni demaniali, violi la norma contenuta nell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, che consente di sottoporre all'espropriazione "la proprietà terriera privata", e con ciò travalichi i confini assegnatigli dalla legge di delegazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis];

dichiara l'illegittimità costituzionale del D. P. R. 18 dicembre 1952, n. 3308, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto ha incluso nell'espropriazione terreni di qualità demaniale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 dicembre 1961.

* * *

Sentenza n. 16/1962 (Pres. Cappi; Rel. Ambrosini)*Considerato in diritto*

La Corte ritiene fondata la questione, proposta con l'ordinanza in esame, della legittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 1952, n. 4379, emanato, per l'applicazione della legge delega di riforma agraria del 21 ottobre 1950, n. 841, per quanto attiene all'espropriazione subita dalla signora Maria Carolina Misciattelli, nei riguardi della quale è stata sollevata la questione.

Tale decreto ed i corrispondenti anteriori piani di espropriazione approntati dall'Ente Maremma si basano sul presupposto che tutto il complesso di beni rispetto al quale si procedette allo scorporo, già appartenente alla signora Margherita Pallavicini vedova Misciattelli, fosse interamente passato in proprietà della figlia, signora Maria Carolina Misciattelli, quale unica erede ab intestato della madre deceduta il 6 maggio 1937, e che fosse ancora di sua spettanza alla

data del 15 novembre 1949, alla data cioè stabilita dall'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, per la determinazione della consistenza della proprietà terriera soggetta a scorporo; cosicché legittimamente sarebbe stato proceduto alla espropriazione nei di lei confronti in riguardo a tutto il complesso terriero suddetto.

Senonché la situazione reale del patrimonio della Maria Carolina Misciattelli apparve diversa quando il 19 maggio 1951 venne pubblicato il testamento olografo, datato 5 maggio 1920, della signora Margherita Misciattelli, col quale aveva lasciato alla figlia, signora Maria Carolina, soltanto metà del suo patrimonio, mentre aveva disposto dell'altra metà a favore dei nipoti, figli nati e nascituri, della Maria Carolina, mettendola "a moltiplico" tra loro.

Ora risulta dagli atti della causa, ed è pacifico ormai tra le parti, in seguito alle ammissioni fatte dalla difesa dell'Ente Maremma nella discussione orale, che un figlio della signora Maria Misciattelli, Guglielmo Pallavicini, già nato al momento della redazione del testamento suindicato, e per cui era intervenuta prima la dichiarazione di "disperso" in azione di guerra nel 1940 e poi quella di morte presunta, aveva lasciato superstiti la figlia, signorina Maria Camilla Pallavicini, e la moglie Elvina Medici del Vascello, le quali, in seguito a quest'ultima dichiarazione, acquistarono anche formalmente la qualità di beneficiarie del di lui patrimonio, e che a questo titolo si costituirono nel giudizio avanti la Corte d'appello e, dopo, avanti questa Corte.

Quindi, in base al testamento datato 5 maggio 1920 e pubblicato il 19 maggio 1951, la signora Maria Carolina Misciattelli, che pur alla data del 15 novembre 1949 figurava proprietaria dell'intero patrimonio della madre, non lo era, in effetti, che soltanto per la metà, appartenendo l'altra metà al Guglielmo Pallavicini prima e poi alla signorina Maria Camilla Pallavicini e per i diritti uxori alla vedova Elvina Medici del Vascello, oltre agli eventuali nipoti della testatrice nascituri.

Non occorre qui occuparsi dei nascituri, giacché in ogni caso la mancata sopravvenienza di ulteriori nipoti gioverebbe, stante la natura congiuntiva della chiamata ereditaria, agli eredi di Guglielmo Pallavicini.

È certo, comunque, che, in base al testamento, alla signora Maria Carolina Misciattelli non apparteneva alla data del 15 novembre 1949 tutto il patrimonio ereditario della madre.

Onde, stando al principio costantemente applicato da questa Corte, che deve prendersi a base del procedimento di espropriazione la consistenza reale ed effettiva della proprietà terriera alla data del 15 novembre 1949, e che nel contrasto tra intestazioni catastali e giuridica prova del diritto di proprietà, quest'ultima deve prevalere come decisiva, deve considerarsi costituzionalmente illegittimo per eccesso nell'esecuzione della delega il decreto legislativo impugnato, in quanto ha espropriato nei confronti della erede apparente signora Maria Carolina Misciattelli, dei beni, che, in base al testamento della di lei madre Margherita Misciattelli, spettavano a Guglielmo Pallavicini, e che, dopo

la dichiarazione della di lui morte presunta, sono passati in proprietà alla figlia Maria Camilla Pallavicini, con l'usufrutto uxorio della madre di questa, salvo la sopravvenienza di altri figli della Maria Carolina.

La difesa dell'Ente Maremma, nelle sue deduzioni, aveva in contrario addotto che il testamento della Margherita Misciattelli non è opponibile ad esso Ente perché fu pubblicato posteriormente al 15 novembre 1949 e conseguentemente accettato dopo tale data.

Ma l'assunto è infondato, giacché gli eventi relativi alla successione ereditaria, e quindi anche l'accettazione dell'eredità, si riconnettono con efficacia retroattiva al momento dell'apertura della successione.

Il verificarsi, come nel caso in esame, di una condizione della chiamata ereditaria, sia pur posteriormente alla data del 15 novembre 1949, retroagisce i suoi effetti al momento dell'apertura della successione, conformemente al principio dal punto di vista più generale già affermato da questa Corte e ribadito da ultimo nella sentenza n. 25 del 12 maggio 1961, "secondo il quale l'efficacia riconosciuta dalla legge comune a eventi o atti successivi al 15 novembre 1949, o collegati a situazioni in via di formazione anteriormente a tale data, non trova ostacolo nella norma dell'art. 4 della cosiddetta legge stralcio".

Il testamento della signora Margherita Pallavicini vedova Misciattelli, la cui eredità si aprì col suo decesso il 6 maggio 1937, è, quindi, opponibile all'Ente Maremma, e pertanto illegittimo deve considerarsi il decreto legislativo che sottopose ad esproprio terreni che, in base a tale testamento, non appartenevano alla signora Maria Carolina Misciattelli.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. del 28 dicembre 1952, n. 4379, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto nel procedimento di scorporo il patrimonio terriero della signora Maria Carolina Misciattelli è stato determinato in superficie superiore alla sua consistenza effettiva alla data del 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 1962.

* * *

Sentenza n. 18/1962 (Pres. Cappi; Rel. Cosatti)

Considerato in diritto

Con l'ordinanza di rimessione viene proposta a questa Corte la questione di legittimità costituzionale del D.P.R. 6 settembre 1952, n. 1397, per aver

compreso nell'esproprio a carico di Barabino Vincenzo terreni a questo non appartenenti, in quanto venduti con rogito Ugazzi del 26 luglio 1941 a Guzzolini Giuseppina.

La Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi su analoghe questioni (cfr. sentenze nn. 8, 10 e 57 del 1959) e non ha motivo per discostarsi dal precedente suo orientamento.

Il Pretore di Orbetello ha nella sua ordinanza ritenuto, in base ai documenti prodotti in quel giudizio, che i terreni corrispondenti alle particelle 54 e 55 del foglio 58 del nuovo catasto del Comune di Orbetello appartengono alla Guzzolini Giuseppina fin dal 1941 e che tali terreni, compresi nella espropriazione disposta con il citato decreto n. 1397 del 1952 nei riguardi del Barabino, sono gli stessi che l'Ente per la colonizzazione della Maremma tosco-laziale ha dato in permuta al Comune di Orbetello con rogito De Carolis di Grosseto in data 7 marzo 1958. Al detto Pretore è risultato, pertanto, che alla data del 15 novembre 1949 – data alla quale nel sistema delle leggi di riforma fondiaria deve farsi riferimento ai fini della determinazione della consistenza della proprietà e dell'accertamento della persona del proprietario gli appezzamenti di terreno rivendicati dalla Guzzolini non appartenevano al Barabino, soggetto passivo dello scorporo effettuato con il decreto impugnato.

Detto decreto, in quanto nell'esproprio sono stati compresi terreni che al Barabino non appartenevano, ha ecceduto dai limiti della legge delega e, pertanto, relativamente ai terreni in parola, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 6 settembre 1952, n. 1397, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione in quanto ha compreso nella espropriazione terreni che non appartenevano a Barabino Vincenzo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 1962.

* * *

Sentenza n. 32/1962 (Pres. Cappi; Rel. Ambrosini)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Ma è da osservare in contrario che, a parte ogni questione sul valore in genere dei vari tipi di testi unici, non vi ha dubbio che il Testo unico impugnato ha carattere legislativo, sia per la forma, perché emanato nella forma di decreto

legislativo in base alla delega disposta dall'art. 3 della legge 29 ottobre 1954, n. 1073, sia per la sostanza, data l'ampiezza della delega in virtù della quale il Governo fu facultato ad emanare il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti, "apportando alle disposizioni stesse le modificazioni necessarie per il loro coordinamento e la loro migliore formulazione, nonché per il perfezionamento tecnico delle misure di vigilanza e di controllo".

[*omissis*]

La legge del 1954, n. 1073, che, dopo la scadenza del termine prefissato per l'emanazione del Testo unico previsto nell'art. 3 della legge delega del 20 dicembre 1952, n. 2385, fissa un nuovo termine entro il quale il Governo può esercitare la potestà delegatagli, deve considerarsi anch'essa avente il carattere di legge delega. Come tale, il relativo disegno di legge doveva essere sottoposto alla procedura prescritta dall'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione, che per taluni disegni di legge di particolare importanza, tra i quali quelli di "delegazione legislativa", prescrive che deve sempre essere adottata "la procedura normale di esame e di approvazione diretta della Camera".

Orbene, nel caso in esame, questa procedura non fu seguita. Infatti, come risulta dal Bollettino sommario e Bollettino delle Commissioni della Camera dei Deputati del 13 ottobre 1954, n. 203 (pag. 1, col. 1), il suddetto disegno di legge fu approvato dalla IV Commissione permanente (Finanze e Tesoro) della Camera "in sede legislativa", cioè con la procedura abbreviata prevista dal terzo comma dello stesso art. 72; e ciò in contrasto con la norma dell'ultimo comma suindicato.

Né varrebbe, al fine di limitare in qualche modo l'applicazione di questa norma, configurare vari tipi di delegazione legislativa, giacché qualsiasi tipo rientra nella materia della delegazione, che senza alcuna eccezione è attribuita dall'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione "all'esame ed all'approvazione diretta della Camera".

La legge del 29 ottobre 1954, n. 1073, è, pertanto, costituzionalmente illegittima; e conseguentemente illegittimo è il Testo unico del 22 dicembre 1954, n. 1217, che fu in base a questa legge emanato.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge del 29 ottobre 1954, n. 1073, e del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti approvato con D.P.R. del

22 dicembre 1954, n. 1217, in riferimento all'art. 72, ultimo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 1962.

* * *

Sentenza n. 38/1962 (Pres. Ambrosini; Rel. Fragali)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La disposizione denunciata non ha rispettato i limiti della delegazione.

Era stata conferita al Governo la facoltà di riunire in testo unico le leggi sull'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, di coordinarle fra loro e di dettare norme transitorie e di attuazione delle disposizioni contenute nella legge delegante. L'esecutivo non aveva perciò il potere di modificare la portata che le disposizioni vigenti al tempo della delegazione avevano attribuito all'obbligo dell'assicurato o del datore di lavoro di riconsegnare all'Istituto per il rinnovo, entro il termine legale, la tessera personale di assicurazione.

Siffatto obbligo fu imposto con il R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, allo scopo, come ha deciso anche questa Corte (30 dicembre 1961, n. 75), di conferire certezza alla data dei versamenti indicata sulle marche che si applicano sulla tessera entro i termini della durata di essa; in modo che, dopo la riconsegna del documento, la predetta data più non possa contestarsi. Il ritardo nella richiesta di rinnovo della tessera adduce perciò, secondo l'ordinamento anteriore alla legge delegata, solo alla conseguenza di rendere inopponibili all'Istituto i versamenti che appaiono eseguiti oltre quei termini, non di impedire all'interessato di dimostrare la verità della data contestabile. Infatti, nessuna norma di quell'ordinamento fa arguire che la riconsegna della tessera sia l'unico mezzo di accertamento della verità della data predetta o che la sua omissione o il suo ritardo implichi la decadenza dell'interessato dal diritto di far valere i versamenti provati dalle marche; ed implichi tale decadenza pur quando, con prove aventi un grado di certezza uguale a quello che può desumersi dal fatto della consegna (arg. *ex art.* 2704, comma primo, Cod. civ.), si dimostri che non sono fittizie le date iscritte sulle marche.

Viceversa la norma impugnata, dichiarando inefficaci le marche che, nella tessera di assicurazione, sono riferite a periodi di paga risalenti a più di cinque anni prima della sua riconsegna, ha elevato questa formalità a presupposto unico ed insostituibile del diritto al computo di quelle marche; ed è perciò che la norma ha esorbitato dall'ambito della delegazione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218. e con riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 1962.

* * *

Sentenza n. 39/1962 (Pres. Cappi; Rel. Gabrieli)

Considerato in diritto

1. – La difesa del Tufaroli deduce col primo motivo la illegittimità costituzionale del D.P.R. 29 novembre 1952, n. 3052, col quale si dispone la espropriazione nei confronti del Tufaroli di ha. 67.59.31 (reddito dominicale 5.966.95). Secondo la difesa, avendo il piano particolareggiato di scorporo n. 38, pubblicato il 15 ottobre 1951, subito, in seguito ad opposizione dello espropriando, modifiche sostanziali, sarebbe stata necessaria la pubblicazione di un nuovo piano.

La censura va accolta.

Risulta dagli atti del procedimento davanti al Tribunale di Melfi che l'Ente riforma, ai fini di determinare l'assoggettabilità del Tufaroli allo scorporo, dalla sua consistenza patrimoniale detrasse due volte l'ammontare delle vendite effettuate dallo stesso Tufaroli a favore della piccola proprietà contadina entro il 28 ottobre 1950, ritenendo di dovere in tale modo applicare gli artt. 11 del D.L. 24 febbraio 1948, n. 114 (ratificato dalla legge 22 marzo 1950, n. 144), 20, parte ultima, della legge – stralcio 21 ottobre 1950, n. 841, e 4, secondo comma, della legge 18 maggio 1951, n. 333.

In base a questo calcolo la consistenza patrimoniale fu stabilita in ha. 343.65.12 (reddito dominicale 30.387.40) e la quantità da scorporare in ha. 83.04.85 (reddito dominicale 7.271.46) e in data 15 ottobre 1951 fu pubblicato il relativo piano particolareggiato n. 38.

2. – Fece opposizione il Tufaroli, rilevando che nel computo della consistenza patrimoniale, l'Ente riforma non aveva tenuto conto delle vendite Romanelli (ha. 5.46.91 – reddito dominicale 610.60 – rogito 14 dicembre 1949) e Altamura (ha. 4.27.70 – reddito dominicale 470.26) – effettuate entrambe a favore della piccola proprietà contadina prima del 20 ottobre 1950.

L'Ente, riconoscendo tra l'altro che la seconda detrazione doveva essere effettuata non, come erroneamente era stato fatto, dall'intera consistenza patrimoniale, ma dalla quota di scorporo e limitatamente alle vendite a favore della

piccola proprietà contadina stipulate entro il 20 marzo 1949 (*ex art. 11 cit. legge n. 114*), ridusse in conseguenza la consistenza patrimoniale ad ha. 364.76.17 (reddito dominicale 32.730.81) e la quota da scorporare da ha. 83.04.85 (reddito dominicale 7.271.46) ad ha. 67.59.31 (reddito dominicale 5.966.95). In base a queste modificazioni al piano originario n. 38 e senza la pubblicazione di un nuovo piano, fu emanato il D.P.R. n. 3052 di espropriazione la cui legittimità costituzionale è contestata.

3. – Nel sistema delle leggi di riforma agraria, la pubblicazione del piano particolareggiato di espropriazione deve indicare il soggetto nei cui confronti si deve eseguire lo scorporo e l'oggetto, cioè i terreni da scorporare. Esso, costituendo la base dell'attività legislativa delegata al Governo (*ex artt. 3 e 4, primo comma, della legge 12 maggio 1950, n. 230; 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e 1 della legge 18 maggio 1951, n. 333*), è necessariamente collegato col contenuto del provvedimento – legge nel cui processo formativo si inserisce come elemento essenziale, condizionando la legittimità costituzionale dell'atto delegato. La norma che impone la osservanza della pubblicazione del piano particolareggiato nelle forme prescritte è inderogabile, mentre la pubblicazione è destinata a tutelare i diritti dell'espropriando e dei terzi.

La mancata pubblicazione del piano particolareggiato, come la sua sostanziale modificazione non seguita dalla pubblicazione di un nuovo piano, darebbero luogo ad un vizio di legittimità costituzionale del decreto di espropriazione.

4. – Nella specie, l'Ente riforma, in seguito alla opposizione del Tufaroli, apportò sostanziali modifiche al piano originario, impostando la base della espropriazione su criteri giuridici diversi da quelli accolti nella compilazione del piano precedente. Infatti, l'Ente in un primo tempo detrasse le vendite effettuate a favore della piccola proprietà contadina due volte dalla consistenza patrimoniale dell'espropriando, stabilendo la quota di scorporo in ha. 83.04.85; successivamente, e con diversa interpretazione delle norme che regolano i benefici accordati alle dette vendite, limitò la seconda detrazione alle vendite effettuate entro il 20 marzo 1949, operandola sulla quota da scorporare, che determinò in ha. 67.59.31 (reddito dominicale 5.966.95).

In tal modo l'Ente ha posto in esecuzione un piano diverso da quello pubblicato, sicché al decreto di espropriazione è venuto a mancare il piano particolareggiato, che ne doveva costituire il fondamento.

5. – L'Avvocatura dello Stato per la tesi contraria richiama l'art. 2 della legge 2 aprile 1952, n. 339, assumendo che la ripubblicazione del piano è prescritta nelle sole ipotesi ivi contemplate, riconducibili ad un mutamento del soggetto o dell'oggetto dello scorporo, e non nel caso di pura e semplice riduzione di superficie di terreni già inclusi nel piano originario.

Ma è a rilevare che non a proposito si invoca l'art. 2 il quale, disponendo una proroga per la pubblicazione del piano particolareggiato in casi tassativamente indicati, non modifica il sistema secondo il quale il piano originario deve

essere ripubblicato, quando per successivi eventi vi siano apportate modificazioni tali da renderlo non più rispondente al decreto di esproprio. Ed è irrilevante che, nella specie, le cennate modificazioni abbiano ridotto la quota di esproprio da ha. 83.04.85 ad ha. 67.59.31; giacché la differente impostazione data alla base dello scorporo ha creato una nuova situazione giuridica, che esigeva un nuovo piano regolarmente pubblicato.

Infine, il ricorso circoscritto alla rettifica di eventuali errori materiali contenuti nel piano pubblico (art. 4, secondo comma, della legge 12 maggio 1950, n. 230), delimitando il potere correttivo dell'Ente riforma, non può avere per oggetto nessuna delle ipotesi che, mutando sostanzialmente il piano pubblicato, lo trasformano in un piano diverso (sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 3 marzo 1959).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 29 novembre 1952, n. 3052 (pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9 del 13 gennaio 1953), in relazione agli artt. 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e 3 della legge 12 maggio 1950, n. 230, e con riferimento alle norme contenute negli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 1962.

* * *

Sentenza n. 65/1962 (Pres. Ambrosini; Rel. Papaldo)

Considerato in diritto

[*omissis*]

8. – È, invece, fondata la censura secondo cui le disposizioni degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949, abbiano un contenuto che eccede la delega conferita con il R.D.L. 28 novembre 1938, n. 2138, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739. Ed è anche da riconoscere che i predetti artt. 4 e 5 sono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Il decreto-legge del 1938 ebbe lo scopo di procedere alla unificazione e semplificazione dell'accertamento e della riscossione dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le assicurazioni sociali e per gli assegni familiari. Nell'art. 1 si enuncia espressamente il principio che i contributi sono stabiliti sulla base dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola e si conferiscono al Governo deleghe per determinare le modalità di

accertamento dei contributi, del loro riparto fra gli enti interessati e della loro riscossione.

I punti di orientamento che nella legge appaiono come essenziali sono due: l'unificazione dei contributi e non l'istituzione di un tributo sostitutivo dell'oneri contributivo; l'accertamento sulla base di impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola.

Nel decreto n. 1949 i due criteri non sono stati seguiti dal legislatore delegato, il quale si è attenuto ad un criterio diverso, che è quello del "presunto impiego" di mano d'opera, fissato dalla Commissione provinciale per tutta la Provincia o per zone della Provincia stessa, sulla base del numero delle giornate di lavoro occorrenti annualmente su un ettaro di terreno.

Non è che criteri presuntivi non possano essere stabiliti dalla legge e affidati alla determinazione di organi amministrativi. Nelle leggi tributarie non mancano disposizioni del genere: esse non sono da considerarsi illegittime quando quei criteri siano dettati nei limiti dell'art. 23 della Costituzione e nel rispetto delle altre norme costituzionali. Ma nel caso attuale il cosiddetto criterio dell'ettaro-coltura è la negazione del principio voluto dalla legge delegante, che è quello dell'accertamento dell'impiego di mano d'opera per ogni azienda agricola.

Su questo, che a giudizio della Corte è il punto essenziale della controversia, non può essere seguita la tesi della difesa del Servizio dei contributi unificati, secondo cui il legislatore delegato era libero di scegliere il criterio da esso ritenuto più idoneo per accertare l'impiego della mano d'opera e, pertanto, sarebbe insindacabile il criterio adottato, che è quello di compiere l'accertamento non azienda per azienda, ma mediante l'applicazione di criteri più generali.

Che, per accertare l'impiego della mano d'opera in ogni azienda, il legislatore delegato potesse – e, si potrebbe aggiungere, dovesse – dettare criteri generali, è esatto. Ma occorre che codesti criteri valessero effettivamente per accertare quell'impiego in ogni azienda. In realtà la cosa è diversa: il criterio dell'ettaro-coltura, così come è stato congegnato dalla legge, è inidoneo per tale accertamento.

Stabilita la zona, che può anche corrispondere a tutto il territorio della Provincia, e stabiliti i criteri valevoli per i vari tipi di coltura nella zona stessa, ogni altra più peculiare caratteristica delle singole aziende diventa irrilevante. Né l'interessato può avvalersi di alcun rimedio amministrativo o giurisdizionale per fare rilevare codeste caratteristiche peculiari, giacché il sistema non consente di andare al di là del criterio dell'ettaro-coltura.

Tale sistema non può non determinare la violazione del principio posto dalla legge istitutiva, la quale volle che ogni azienda fosse gravata di un carico corrispondente all'impiego della mano d'opera nell'azienda stessa, come si evince dal testo della legge che non dovette usare a caso le parole "per ogni azienda". Nel suo significato letterale, quale risulta dal contesto di tutto il periodo, quelle parole significano: per ogni singola azienda. Dal punto di vista

logico quelle parole significano che qualunque criterio, anche se presuntivo, doveva essere suscettibile di applicazione non rispetto alle zone, ma rispetto alle singole aziende, considerate nella loro peculiare struttura ed organizzazione.

E che questa fosse la volontà della legge risulta anche dal fatto che la legge volle unificare i contributi, non istituire un tributo che li sostituisse, come in realtà è avvenuto per effetto del sistema ettaro-coltura.

Da questa situazione sono derivati nella specie gli inconvenienti per le conclamate sperequazioni fra Province e Province, zone e zone, aziende ed aziende, datori di lavoro e datori di lavoro, lavoratori e lavoratori, e per gli svantaggi a carico degli imprenditori che usano mezzi più moderni di coltura e degli effettivi lavoratori agricoli nei confronti dei lavoratori appartenenti ad altri settori produttivi o di persone non appartenenti ad alcun settore, che pesano indebitamente sulla previdenza dei lavoratori agricoli.

Non è esatto dire che l'addurre tali inconvenienti non costituisca un argomento, né che l'esame degli stessi inconvenienti sia interdetto all'organo di giustizia costituzionale, giacché essi sono la riprova più chiara della denunziata illegittimità per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto il criterio dell'ettaro-coltura ha portato al risultato di imporre pesi disuguali a soggetti che si trovavano in condizioni di parità o pesi uguali a soggetti che non erano in uguali condizioni.

L'accertamento di queste ragioni di illegittimità rende superfluo l'esame del dedotto contrasto delle citate disposizioni con gli articoli 35 e 38 della Costituzione.

9. – La dichiarazione di illegittimità degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940 investe anche la disposizione dell'art. 5 del D.L. 23 gennaio 1948, n. 59, ma solo nella parte in cui mantiene il sistema dell'accertamento presuntivo.

Non sarebbe esatto affermare che, avendo il D.L. 23 gennaio 1948 lo stesso valore di legge al pari del R.D.L. 28 novembre 1938, rispetto al D.L. del 1948 non esisterebbe una illegittimità per eccesso di delega. La realtà è che il D.L. del 1948 non istituì *ex novo* l'accertamento presuntivo, ma lo riconobbe esistente e come tale lo mantenne: non si potrebbe, quindi, sostenere (a parte ogni altra questione) che quel decreto legislativo avrebbe convalidato o ratificato la precedente situazione legislativa.

Ad ogni modo, anche se, in ipotesi, la norma dell'art. 5 si dovesse considerare come norma nuova e immune dal vizio originario degli artt. 4 e 5 del precedente decreto del 1940, la norma stessa, nella parte in cui mantiene il sistema presuntivo, sarebbe egualmente illegittima per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

[*omissis*];

[*omissis*];

dichiara, in relazione al R.D.L. 28 novembre 1938, n. 2138, convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739, ed in riferimento all'art. 3 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949, e dell'art. 5 del D.L. 23 gennaio 1948, n. 59, nella parte in cui consente di lasciare sussistere il sistema dell'accertamento presuntivo;

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 1962.

* * *

Sentenza n. 106/1962 (Pres. Ambrosini, Rel. Cassandro)

Considerato in diritto

[*omissis*]

6. – Ma queste medesime ragioni, che inducono la Corte a dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge 14 luglio 1959, n. 741, impongono, viceversa, di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 1 ottobre 1960, n. 1027: più esattamente, dell'art. 1 di questa legge, il quale conferisce al Governo il potere di emanare norme uniformi alle clausole degli accordi economici e dei contratti collettivi stipulati entro i dieci mesi successivi alla data di entrata in vigore della richiamata legge n. 741. Questa norma, infatti, estende il campo di applicazione della delega oltre la data del 3 ottobre 1959 e ne allarga l'efficacia agli accordi e ai contratti stipulati dopo questa data. È da ritenere, infatti, che anche una sola reiterazione della delega (a tale riducendosi la proroga prevista dall'art. 1 della legge impugnata), toglie alla legge i caratteri della transitorietà e dell'eccezionalità che consentono di dichiarare insussistente la pretesa violazione del precetto costituzionale e finisce col sostituire al sistema costituzionale un altro sistema arbitrariamente costruito dal legislatore e pertanto illegittimo.

La stessa cosa non si può dire del successivo art. 2, che, preso da sé, si limita a prorogare di quindici mesi l'esercizio della delega, che, pertanto, il Governo dovrà esercitare soltanto con riferimento ai contratti collettivi stipulati entro il termine fissato dalla prima legge di delegazione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 1 della legge 1 ottobre 1960, n. 1027.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 1962.

* * *

Sentenza n. 125/1962 (Pres. Ambrosini; Rel. Manca)

Considerato in diritto

Dall'ordinanza di rinvio risulta che l'Ente espropriante, per la valutazione del reddito dominicale della proprietà terriera, di cui erano titolari i signori D'Ecclesiis, per quanto attiene alla partita catastale n. 5911, ha tenuto conto delle verificazioni catastali compiute d'ufficio in data anteriore al 15 novembre 1949, ma notificate, agli effetti dell'art. 125 del regolamento 8 febbraio 1938, n. 2153, il 26 febbraio 1951. Né al riguardo vi è contestazione. Risulta altresì che, in base a tali verificazioni, fu apportata una maggiorazione al reddito dominicale, circa la quale gli interessati proposero reclamo alla Commissione censuaria comunale; reclamo che è stato accolto con decisione del 13 marzo 1952.

Fondatamente, quindi, la difesa delle parti private si riferisce alle precedenti sentenze di questa Corte n. 56 e n. 57 del 1960, nelle quali, in situazioni analoghe a quella ora prospettata, si è ritenuta l'illegittimità del decreto di espropriazione.

Anche nel caso allora esaminato, infatti, poiché le variazioni, effettuate prima del 15 novembre 1949, erano state notificate successivamente a tale data e gli interessati avevano proposto reclamo, pure accolto dalle competenti Commissioni, la Corte osservò che i nuovi accertamenti catastali, non potevano ritenersi operanti ai fini dell'esproprio, in quanto, alla data anzidetta, non erano da considerare definitivamente acquisiti ai registri del catasto, secondo il sistema delle leggi che regolano la materia "T.U. 8 ottobre 1931, n. 1572; D.L. 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, e regolamento 8 dicembre 1938, n. 2153). Al quale sistema, come si è altresì rilevato nelle ricordate sentenze, si ricollega quello della legge 21 ottobre 1950, n. 841 (così detta legge stralcio), sia per quanto riguarda l'estensione e il classamento dei terreni soggetti a scorporo, sia per ciò che attiene alle garanzie stabilite a tutela dei diritti degli interessati.

Ora nella specie, secondo l'ordinanza di rinvio, con le variazioni catastali delle quali fa menzione, è stato accertato, come si è accennato, un reddito imponibile superiore a quello risultante alla data del 15 novembre 1949, al quale avrebbe dovuto riferirsi il piano di espropriazione.

Da ciò deriva che il decreto di scorporo non può ritenersi legittimo, in quanto l'aver compreso nel computo le variazioni anzidette, si riflette in

concreto, come si assume, in un aumento non dovuto della percentuale di scorporo, in base alla tabella annessa alla legge n. 841 del 1950.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 18 dicembre 1951, n. 1644, in quanto, nella espropriazione nei confronti dei signori Emanuele e Michele D'Ecclesiis, ha tenuto conto delle variazioni dei dati catastali apportate d'ufficio nel 1947, ma notificate agli espropriati il 26 febbraio 1951, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1962.

* * *

Sentenza n. 3/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)

Considerato in diritto

La norma dell'art. 16, primo comma, secondo periodo, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 – la quale stabilisce che “i contributi volontari per l'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti non possono essere versati per periodi successivi alla data di decorrenza della pensione a carico dell'assicurazione obbligatoria o delle forme di previdenza suindicate” (forme di previdenza sostitutive della assicurazione od altro trattamento obbligatorio di pensione) – modifica sostanzialmente la regolamentazione della prosecuzione volontaria nelle assicurazioni obbligatorie della previdenza sociale, e pone delle restrizioni al diritto del lavoratore, non contenute nella legge n. 218 del 4 aprile 1952, né in altre leggi vigenti in materia. Inoltre, siffatte restrizioni contrastano con i principi affermati implicitamente nella legge del 1952, siccome risulta anche dal fatto che l'I.N.P.S. – in applicazione dell'impugnato art. 16 – ha revocato le autorizzazioni alla prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria concesse quando non era ancora entrata in vigore la legge delegata; e lo stesso legislatore delegato ha dovuto dettare una norma transitoria, per cui “si considerano comunque validi a tutti gli effetti i contributi volontari versati sino alla data di entrata in vigore del presente decreto” (art. 16, ultimo comma).

Per altro, le ragioni che sono state poste a fondamento della decisione di questa Corte n. 35 del 30 giugno 1960 – la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, della norma contenuta nel primo periodo dello stesso primo comma dell'art. 16 – valgono anche per la norma in esame.

L'art. 5 della legge 4 aprile 1952, n. 218 – la quale ha riordinato la materia dell'assicurazione obbligatoria invalidità, vecchiaia e superstiti, modificando ed

integrando le leggi del 1935 e del 1939 – ha disciplinato compiutamente la prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria, concedendo tale diritto a “tutti” gli assicurati della previdenza sociale, in caso di interruzione o cessazione del rapporto di lavoro, oppure qualora venga meno l'obbligo assicurativo per il compimento dell'età pensionabile, subordinando tale concessione soltanto a due condizioni: 1) l'autorizzazione dell'Istituto della previdenza sociale; 2) la sussistenza di determinati requisiti di contribuzione obbligatoria. Nessuna limitazione vien posta dalla legge in relazione a condizioni soggettive dell'assicurato ed in specie ad altri rapporti assicurativi ai quali lo stesso partecipi.

Né è a dire che il divieto per i pensionati di usufruire del beneficio della prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria sia disposto da altre vigenti leggi con le quali quella del 1952 debba essere coordinata. Perché, al contrario, la legislazione sulle assicurazioni della previdenza sociale si è sempre più ispirata a principi di favore per il lavoratore fino ad ammettere il cumulo della pensione della previdenza sociale con altre pensioni. Come è stato di già affermato nella sentenza n. 35 del 1960 di questa Corte, l'art. 10 della legge del 1952 prevede il cumulo di più pensioni a carico dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità la vecchiaia e superstiti e dei trattamenti sostitutivi di tale assicurazione, sia pure al fine di regolare i minimi di pensione, mentre dagli artt. 38, n. 2, e 42 della legge 4 ottobre 1935, n. 1827, si desume soltanto che non possono coesistere due assicurazioni obbligatorie per lo stesso rapporto di lavoro, e non già che sia proibita la prosecuzione volontaria dell'assicurazione generale contemporaneamente ad altra assicurazione obbligatoria.

È, dunque, ammesso il cumulo di pensioni; onde il pensionato non può essere privato del beneficio della prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia o per la tubercolosi, al fine di conservare i diritti derivanti dalla assicurazione stessa o di raggiungere i requisiti minimi per il diritto a pensione (art. 5, primo comma, della legge n. 218 del 1952).

La Corte ritiene, pertanto, che la norma dell'art. 16, primo comma, secondo periodo, del D.P.R. n. 818 dell'anno 1957 – che toglie tale beneficio al pensionato – eccede dai limiti della delega conferita dall'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del primo comma, secondo periodo, dell'art. 16 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione agli artt. 5, terzo comma, e 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 1963.

* * *

Sentenza n. 4/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)

Considerato in diritto

In caso di disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro, l'assicurato ha diritto ad una indennità giornaliera, qualora possa fare valere almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione (art. 19 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 638, convertito con modificazioni nella legge 6 luglio 1939, n. 1272).

La contribuzione sopraindicata può essere anche figurativa, dal momento che le leggi sulla previdenza sociale – tenendo conto di alcune situazioni particolari del lavoratore, che si trovi nella impossibilità di corrispondere i contributi assicurativi – hanno ammesso i cosiddetti contributi figurativi. Il diritto delle donne lavoratrici di utilizzare – ai fini della indennità di disoccupazione – i periodi di gravidanza e di puerperio, sotto forma di contributi figurativi, trae origine dall'art. 56 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, il quale detta la norma fondamentale in materia: dopo l'inizio dell'assicurazione, sono computati utili, a richiesta dell'assicurata, ed agli effetti del diritto all'indennità di disoccupazione e della misura e durata di essa, “i periodi di interruzione obbligatoria e facoltativa del lavoro durante lo stato di gravidanza e puerperio, stabiliti dal R.D.L. 22 marzo 1934, n. 654, convertito nella legge 5 luglio 1934, n. 1347”.

Questa norma è tuttora in vigore. Ed infatti la legge 10 agosto 1950, n. 860, sulla tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri e la successiva legge 23 maggio 1951, n. 394, modificano soltanto i periodi di astensione obbligatoria o facoltativa dal lavoro per gravidanza o per puerperio. E la legge 4 aprile 1952, n. 218, che ha riordinato le pensioni della assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, tratta, all'art. 4, dei contributi figurativi soltanto agli effetti del diritto alla pensione e della misura di essa. Ma nessun'altra legge si è occupata dei contributi figurativi per i periodi di gravidanza e puerperio “agli effetti della indennità” di disoccupazione.

Il D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, ha riordinato la materia dei contributi figurativi nei loro vari aspetti (capo II).

In base alla delega, però, si potevano emanare soltanto norme transitorie, di attuazione o di coordinamento della legge n. 218 del 1952, con rispetto dei principi e dei criteri direttivi della detta legge, ma non si poteva modificare sostanzialmente la disciplina dei contributi figurativi o limitare comunque i diritti degli assicurati, imponendo nuove condizioni soggettive.

A termine dell'art. 56 del R.D.L. n. 1827 del 1935, i periodi di interruzione

del lavoro per gravidanza e puerperio sono utili per il computo dell'anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione, richiesto dall'art. 19 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, per concedere l'indennità di disoccupazione. Per il riconoscimento di siffatti contributi figurativi, una sola condizione viene, quindi, posta dall'art. 56 suindicato: che l'assicurazione sia stata iniziata. Non si richiede affatto che essa abbia assunto una determinata consistenza al di fuori di quella prescritta indistintamente per tutti coloro che richiedono l'indennità di disoccupazione involontaria.

Quando poi si consideri che lo stesso art. 56 impone un particolare requisito contributivo per i periodi di servizio militare (lettera *c* dell'art. 56 "i periodi di servizio militare effettivo, volontario ed obbligatorio, per coloro che possano far valere almeno 24 settimane di contribuzione obbligatoria durante i 12 mesi precedenti al servizio militare"), più chiara appare la volontà del legislatore di non far questione di consistenza contributiva per i casi di gravidanza e di puerperio delle lavoratrici madri.

Invece, per il riconoscimento della utilizzazione dei periodi di interruzione del lavoro per gravidanza e puerperio, l'impugnato art. 12 impone due condizioni completamente nuove: 1) che vi sia un anno di contribuzione nel quinquennio precedente lo stato di gravidanza (oppure – il che è equivalente – un anno di lavoro soggetto all'obbligo assicurativo); 2) che l'interessata non sia altrimenti assicurata per i periodi stessi.

Pertanto, siffatte condizioni – che vanno oltre i limiti della delega – violano l'art. 37 della legge delegante 4 aprile 1952, n. 218.

Peraltro, va rilevato che, con sentenza n. 2 dell'11 marzo 1961, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, dello stesso D.P.R. n. 818 del 1957 per avere stabilito lo stesso requisito dell'anno contributivo nel quinquennio antecedente per il riconoscimento, come contributi figurativi, dei periodi di malattia e di servizio militare ai fini del diritto e della misura della pensione.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità della norma impugnata. E poiché l'art. 12, secondo comma, si riferisce non soltanto al caso dell'assicurazione per la disoccupazione, ma anche, sotto il profilo identico, all'assicurazione per la tubercolosi, per la quale pone lo stesso requisito di un anno di contribuzione nel quinquennio antecedente a ciascun periodo di interruzione obbligatoria; e poiché la situazione legislativa è la medesima rispetto all'art. 56, lettera *b*, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, va dichiarata a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale anche di quella parte dello stesso secondo comma di tale articolo relativa all'assicurazione per la tubercolosi.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 12,

comma secondo, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione agli artt. 22 e 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, 56, lettera *a*, n. 3, lettere *b* e *c*, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 1963.

* * *

Sentenza n. 9/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Castelli Avolio)

Considerato in diritto

1. – Come risulta dall'ordinanza di rinvio, è pacifico che la valutazione della consistenza della proprietà terriera del Capone Spalluti, al fine della espropriazione disposta con il decreto impugnato, è stata effettuata in base ai dati catastali esistenti dopo la prima variazione apportata a seguito della verifica periodica (lustrazione) avvenuta nel 1947. Dati che, come pure è accertato, subirono una sostanziale modifica a seguito della pronuncia della Commissione censuaria comunale di Gravina, con la quale fu parzialmente accolto il ricorso del Capone Spalluti.

È noto che la pronuncia definitiva nel procedimento contenzioso così instaurato attiene all'accertamento dello stato di fatto dei terreni al momento della verifica: tanto è vero che, a norma dell'art. 131 del R.D. 8 dicembre 1938, n. 2153, gli aumenti e le diminuzioni delle rendite catastali in dipendenza delle verificazioni periodiche hanno effetto nei riguardi delle imposte e delle sovrimposte (e cioè rispetto alla materia per la quale il sistema catastale principalmente, ma non esclusivamente, è preordinato) dal 1 gennaio dell'anno successivo a quello destinato per la verifica. Il che vuol dire, appunto, che l'accertamento delle variazioni in via definitiva, anche se eventualmente stabilito in esito al procedimento contenzioso in epoca di molto posteriore al momento della verifica, retroagisce, allo scopo evidente di rendere il più possibile aderente alla realtà di fatto l'applicazione delle imposte.

2. – La Corte costituzionale, nelle sentenze pronunciate in materia di riforma fondiaria, tenendo ferma la data 15 novembre 1949, alla quale per legge bisogna far riferimento per stabilire la consistenza della proprietà terriera soggetta a scorporo, ha però avuto sempre presente lo scopo della legge, che vuol colpire la proprietà stessa appartenente ad un determinato soggetto giuridico, a quella data, nella sua consistenza effettiva. Ha pertanto affermato il principio, in aderenza al sistema delle leggi catastali – principio che va applicato anche nel caso in esame –, che i dati catastali da tenersi presenti, per l'assoggettività allo scorporo e per la determinazione del quantitativo di terreno da incorporare, devono essere quelli che corrispondono alla realtà di fatto al 15 novembre 1949 (v. sentenza 16 maggio 1957, n. 81). E, in un caso analogo a

quello in esame, ha esplicitamente ritenuto che le variazioni catastali apportate di ufficio in epoca antecedente al 15 novembre 1949, e non divenute definitive alla data del decreto di esproprio, non potevano essere considerate efficaci ai fini dello scorporo (sentenza 25 giugno 1960, n. 56).

In conseguenza la Corte, riaffermando il concetto che il legislatore ha voluto che fosse colpita la proprietà terriera, a quella data, nella sua consistenza reale e non già in quella apparente, ha ritenuto che “l’efficacia retroattiva riconosciuta dalla legge ad eventi o atti successivi al 15 novembre 1949 e collegati a situazioni in via di formazione anteriormente alla detta data, non trova ostacolo nella norma dell’art. 4 della legge stralcio” (sentenza 12 maggio 1961, n. 25).

E evidente perciò che per la valutazione della quota da espropriare in danno del Capone Spalluti si sarebbe dovuto tener conto dei dati catastali determinati a seguito della decisione della Commissione censuaria, che rappresentavano l’effettiva e reale situazione dei terreni alla data del 15 novembre 1949.

3. – L’Avvocatura dello Stato, pur riconoscendo l’esattezza di siffatti principi, ne ha rilevato gli inconvenienti, risultandone intralciata l’opera degli Enti di riforma ogni qual volta siano da reputarsi non definitivamente acquisiti alla data del 15 novembre 1949 gli estimi catastali. Ma questi inconvenienti – che peraltro riflettono casi particolari o, come sul dirsi, marginali – non possono indurre a modificare i principi posti in sede di legittimità costituzionale, riflettendo questi il sistema della legge secondo il suo inquadramento razionale nell’ordinamento giuridico e gli scopi di essa. Se qualche inconveniente si è verificato, è da porre in relazione alla brevità del termine entro cui (31 dicembre 1952) il potere di espropriazione poteva essere esercitato; brevità però necessaria, fra l’altro, ai fini della certezza della libertà della proprietà terriera dall’onere conseguente alla riforma fondiaria. Le difficoltà e gli inconvenienti che codesta brevità può aver provocato non possono modificare o deformare il sistema della legge (citata sentenza n. 25 del 1961).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 29 novembre 1952, n. 2635, in relazione all’art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento all’art. 76 della Costituzione, in quanto nel procedimento di scorporo a carico del dott. Capone Spalluti Domenico il terreno scorporato è stato determinato in superficie maggiore alla effettiva consistenza alla data 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 1963.

* * *

Sentenza n. 65/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Sandulli)*Considerato in diritto*

La Corte è stata chiamata più volte a occuparsi della delegazione di potestà legislativa conferita dall'art. 37, principio e n. 1, della legge 4 aprile 1952, n. 218, in base alla quale il Governo poteva emanare disposizioni transitorie e di attuazione della citata legge, nonché norme intese a "coordinare" le preesistenti norme sulle assicurazioni sociali con quelle della legge stessa (sentenze nn. 24 del 1959, 34 e 35 del 1960, 2, 28, 38 del 1962, 3 e 4 del 1963). Se il Governo aveva, in base all'anzidetta delega, il potere di emanare disposizioni strumentali per render possibile l'applicazione delle nuove norme, nonché disposizioni volte a eliminare antinomie e disarmonie tra esse e le norme preesistenti, e a integrare il contenuto di queste ultime con quello delle nuove, non aveva certamente il potere di introdurre nella normazione preesistente innovazioni diverse da quelle implicate dalla legge del 1952.

L'impugnato art. 25, secondo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, emanato in attuazione della delega concessa con la ricordata legge, statuisce che la disposizione dell'art. 12 di questa ultima – in base alla quale il trattamento di pensione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti viene ridotto di un quarto (ma in misura non eccedente un quarto della retribuzione) quando il titolare percepisca tuttora una retribuzione in qualità di lavoratore subordinato – "si applica altresì ai pensionati il cui trattamento di pensione sia a carico di forme obbligatorie di previdenza sostitutive dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti". In tal modo è stata introdotta nel sistema dei trattamenti di pensione a carico di "forme obbligatorie di previdenza sostitutive dell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti", che prima non conoscevano una siffatta limitazione del diritto dei beneficiari, una norma nuova. Né può dirsi che si tratti di una disposizione di attuazione della legge n. 218 del 1952 – non avendo la norma una funzione strumentale in vista dell'applicazione dell'art. 12 o di altri precetti di questa –, e neanche di una disposizione di coordinamento-non essendo la norma ordinata ad armonizzare, senza innovare, il contenuto della legge del 1952 con le norme previdenziali preesistenti.

Il carattere innovativo della disposizione impugnata sussiste tanto in via generale, quanto con particolare riferimento al trattamento previdenziale del personale dei servizi pubblici di trasporto in concessione, cui specificamente ha riguardo la ordinanza di rimessione.

Del fatto che senza di essa la disposizione dell'art. 12 della legge del 1952 non avrebbe potuto trovare applicazione per i soggetti contemplati nel secondo comma dell'art. 25 del decreto del 1957 ben furono consapevoli gli stessi compilatori di quest'ultimo, se il precetto in esame dice che quella disposizione "si applica altresì" (e cioè in aggiunta ai soggetti contemplati dall'art. 12) a

quella particolare categoria di soggetti cui la norma del 1957 ha riguardo. Ma si tratta di constatazione alla quale si giunge indipendentemente da ciò. Che la legge 4 aprile 1952, n. 218, in cui è contenuta la delega della quale si discute, riguardi la sola assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, e non le forme obbligatorie di previdenza designate come "sostitutive" di tale assicurazione, risulta chiaramente sia dai testi legislativi e dal sistema ai quali la legge si raccorda modificandoli in parte, riguardanti anch'essi l'assicurazione generale obbligatoria (decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636, convertito nella legge 6 luglio 1939, n. 1272, e leggi precedenti), sia da tutto il contesto della legge, la quale (a parte l'espressa eccezione relativa agli assicurati dell'E.N.P.A.L.S., contenuta nell'art. 34) non ha alcun punto di collegamento con le cosiddette forme "sostitutive", se non nell'art. 35, volto peraltro a preservarne la diversità di regime.

Con speciale riguardo alla previdenza del personale dei servizi pubblici di trasporto in concessione – cui in modo particolare si riferisce l'ordinanza di rimessione –, è poi da osservare che, fin dalle sue origini, la previdenza stessa fu regolata in modo del tutto particolare rispetto alla previdenza della generalità dei lavoratori, mediante provvedimenti normativi ad hoc e appositi "fondi" (legge 30 giugno 1906, n. 272; legge 14 luglio 1912, n. 835, decr. legisl. 25 marzo 1919, n. 467; regolamento 30 settembre 1920, n. 1538; decr. legisl. 19 ottobre 1923, n. 2311; decr. legisl. 28 maggio 1945, n. 402; decr. legisl. 16 settembre 1947, n. 1083; legge 28 dicembre 1952, n. 4435; legge 28 luglio 1961, n. 830).

Che la legge n. 218 del 1952 non riguardi tale personale, è confermato, tra l'altro, dall'emanazione, di poco successiva, per la previdenza del personale stesso, della legge 28 dicembre 1952, n. 4435, contenente una disciplina del tutto autonoma e diversa rispetto a quella della legge n. 218, e raccordantesi non a quest'ultima, bensì al preesistente sistema previdenziale della categoria. La distinzione dei due sistemi normativi risulta anche dal fatto che con l'art. 27 della citata legge n. 4435 fu accordata al Governo, autorizzato a riunire in testo unico tutte le disposizioni in materia di previdenza del personale in questione, "altresì la facoltà di integrare e di modificare le disposizioni stesse per coordinarle con quelle relative all'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia e i superstiti e con le altre leggi dello Stato".

Ne può valere richiamarsi – come fa la difesa dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale – al fatto che per il personale dei servizi pubblici di trasporto in concessione, più che una forma previdenziale obbligatoria "sostitutiva" di quella generale, si è avuta – ma limitatamente ad alcuni periodi (che in realtà riguardano soltanto il tempo tra il decr. legisl. 25 marzo 1919, n. 467, e il decr. legisl. 19 ottobre 1923, n. 2311, nonché il tempo tra il decr. legisl. 28 maggio 1945, n. 402, e la legge 28 luglio 1961, n. 830) – una forma previdenziale obbligatoria "integrativa" di quella generale. A prescindere dalla circostanza che anche in tali periodi la parte di contributi e di oneri facente capo ai "fondi" particolari è stata sempre di gran lunga prevalente su quella facente capo alla

gestione “comune” dell’I.N.P.S. (salvo il biennio trascorso tra il decr. legisl. 28 maggio 1945, n. 402, e il decr. legisl. 16 settembre 1947, n. 1083), è da osservare che costantemente – e perciò anche nei periodi anzidetti – la forma di previdenza del personale di cui trattasi fu dissimile – sopra tutto (ed è ciò che specialmente interessa ai fini del presente giudizio) per quanto riguarda gli assegni attribuiti al personale in caso di cessazione dal servizio, di invalidità e di vecchiaia, e gli assegni attribuiti ai superstiti, nonché per quanto riguarda le modalità di erogazione – rispetto a quella della generalità degli assistiti dall’Istituto.

Né è senza importanza che il decreto luogotenenziale 30 dicembre 1945, n. 820, emanato in osservanza dell’art. 1, secondo comma, del decreto legislativo 1 marzo 1945, n. 177, ebbe a riconoscere al trattamento previdenziale del personale in questione – si noti, proprio nel periodo di maggiore attenuazione del carattere della “sostitutività” – natura “sostitutiva” dell’assicurazione generale obbligatoria.

È da ritenere dunque che, con l’estensione della disposizione dell’art. 12 della legge 4 aprile 1952, n. 218, a categorie di pensionati alle quali tale articolo non era applicabile, il secondo comma dell’art. 25 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, abbia esorbitato dai limiti della delega legislativa conferita con l’art. 37 della citata legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale del secondo comma dell’art. 25 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all’art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e in riferimento all’art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 1963.

* * *

Sentenza n. 84/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)

Considerato in diritto

La questione è fondata.

La norma dell’art. 17 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, pone un limite al numero dei contributi computabili in favore dei lavoratori agricoli giornalieri per il conseguimento del diritto alla pensione di invalidità o di vecchiaia o per i superstiti: per ciascun anno agrario di iscrizione negli elenchi anagrafici, non più di 156 contributi giornalieri per i braccianti uomini con la qualifica di permanenti, abituali o occasionali; non più di 104 contributi giornalieri per le donne e i giovani con le suddette qualifiche e per i braccianti con la qualifica di

eccezionali; non più di 70 per le donne e i giovani con la qualifica di eccezionali. Or questa, che è una limitazione ai diritti dei lavoratori, non trova riscontro in alcuna disposizione di legge, ed è anzi in contrasto con l'ultimo comma dell'art. 9 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, modificato dall'art. 2 della legge 4 aprile 1952, n. 218, secondo il quale per i lavoratori agricoli avventizi o compartecipanti si considerano utili ai fini dei requisiti richiesti per il conseguimento della pensione tanti contributi giornalieri quante sono le giornate di lavoro attribuite dalla Commissione provinciale di cui all'art. 2 del R.D. 24 settembre 1940, n. 1949.

Siffatta limitazione imposta dalla legge delegata non trova giustificazione neppure nei poteri di coordinamento che l'art. 37 della legge n. 218 del 1952 ha conferito all'esecutivo. Ed infatti, allorquando una nuova legge si inserisce in un complesso organico di altre norme può creare lacune, discordanze, differenze o contrasti, che possono essere eliminati da norme delegate di coordinamento, le quali hanno lo scopo essenziale di adattare la nuova legge, accompagnarla ed integrarla nella sua applicazione, in modo da conferire uniformità ed armonia a tutto l'ordinamento giuridico della specifica materia. Ma il potere di coordinamento non consente la introduzione di nuovi principi o di limitazioni di diritti, che soltanto attraverso l'esame e la valutazione del Parlamento possono essere validamente introdotti.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e all'art. 9, ultimo comma, del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636, modificato dall'art. 2 della stessa legge ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 1963.

* * *

Sentenza n. 104/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Passando al merito, è da osservare che i rilievi formulati nell'ordinanza circa la conformità alle prescrizioni del citato art. 6 degli accertamenti compiuti dal collegio dei periti e della deliberazione presa, in base agli accertamenti medesimi, dalla Commissione censuaria appaiono fondati. Risulta, infatti, dalle copie autentiche delle due deliberazioni della Commissione censuaria centrale nn. 2570 e 2571, che queste (pur contenendo nelle premesse esplicita dichia-

razione, nel senso di ritenere irrilevanti e non impegnativi gli elementi desunti dall'Ente dal nuovo catasto, nonché dalle indagini dirette da esso espletate) sono state emesse avendo presente, per la superficie, dati del nuovo catasto "in formazione", e per gli altri elementi, attinenti alla qualità delle culture e al grado di produttività "lo stato di fatto", in relazione al "prospetto delle tariffe vigenti" (senza alcuna precisazione dell'epoca cui si è fatto riferimento per determinare tale stato di fatto).

Ora la circostanza, posta in risalto dall'Avvocatura, della delimitazione della propria competenza compiuta dalla Commissione quando si è richiamata all'art. 6 ed ha dichiarato irrilevanti gli elementi che l'Ente aveva desunto dal nuovo catasto, non è sufficiente a far ritenere legittima la deliberazione che, in contrasto con le dette premesse, risulta essere stata presa in base alle risultanze del medesimo nuovo catasto (almeno per quanto attiene alla estensione dei terreni) onde giungere alla determinazione del reddito dominicale imponibile. Le considerazioni che precedono fanno ritenere non attendibile quanto afferma l'Avvocatura, che cioè possa essersi verificata una pura e semplice corrispondenza di fatto fra i dati rilevati e quelli del nuovo catasto.

La Corte ha costantemente ritenuto che la data del 15 novembre 1949 costituisca – ai sensi dell'art. 4, comma primo, della legge stralcio – un termine costante e fondamentale di riferimento per la determinazione della situazione obbiettiva della proprietà assoggettabile ad esproprio (sentenze nn. 65, 67, 126 del 1957, 70 del 1958, 17 del 1960 ed, in particolare, sentenze nn. 81 del 1957 e 56 del 1960). E poiché elemento di tale situazione obbiettiva, che entra a determinare la "consistenza" della proprietà stessa, è la estensione, è sufficiente l'errore incorso in ordine ad esso (anche a prescindere dalla risoluzione del dubbio, che può sorgere dalla motivazione che precede il deliberato della Commissione, per quanto riguarda le valutazioni delle culture e della produttività) per far ritenere sussistente l'eccesso di delega denunciato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4269, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 gennaio 1953, n. 19, supplemento ordinario n. 6, in relazione agli artt. 4 e 6 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento agli artt. 76 e 77, comma primo, della Costituzione, in quanto il computo dell'estensione dei terreni, al fine della determinazione del reddito imponibile, non è stato compiuto sulla base della situazione da ritenere esistente al 15 novembre 1949, bensì con riguardo al nuovo catasto ancora in formazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 1963.

* * *

Sentenza n. 106/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Cassandro)*Considerato in diritto*

1. – I giudizi hanno ad oggetto le medesime questioni di costituzionalità, e pertanto vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2. – La questione di legittimità costituzionale della legge 14 luglio 1959, n. 741, è stata già esaminata dalla Corte, che ne ha dichiarato la non fondatezza con sentenza 11 dicembre 1962, n. 106; né essa viene ora presentata sotto profili nuovi o diversi che ne impongano il riesame. La precedente decisione deve perciò essere confermata.

Vero è che è stato anche riproposto, come motivo di incostituzionalità, il fatto che la legge di delegazione non indichi criteri per l'esercizio della delega nei casi in cui siano stati depositati, ai sensi della legge, più contratti di lavoro relativi alla medesima categoria, ed è anche vero che la questione di costituzionalità dei due decreti delegati, che è portata per la prima volta all'esame di questa Corte, è collegata con questo aspetto della legge di delegazione. Ma la Corte ha già dichiarato, nella citata sentenza, che la mancanza di una norma, la quale ipotizzi e regoli il concorso di una duplice disciplina contrattuale per una medesima categoria, non configura un vizio di costituzionalità della legge di delegazione, ma pone soltanto il problema degli effetti di codesta omissione in confronto all'esercizio della delega: che è appunto il *thema decidendum* della presente controversia.

3. – Senonché, la Corte deve esaminare in primo luogo se sia fondata la tesi, sostenuta dalla difesa dei signori Sabbi e Vitali e dall'Avvocatura dello Stato, che i due decreti impugnati riguardino due categorie affatto diverse: quella generale dei dipendenti dalle aziende lattiero-casearie e quella particolare dei dipendenti dalle centrali del latte e dai centri di trattamento e confezionamento del latte alimentare. È, infatti, evidente il carattere pregiudiziale e assorbente di questa tesi e la necessità che essa venga, quindi, esaminata per prima.

Non è controverso che il contratto collettivo 9 dicembre 1957 regolasse anche i rapporti di lavoro dei dipendenti dalle centrali e dai centri di trattamento del latte: una categoria speciale nel seno della categoria generale dei dipendenti dalle aziende che hanno ad oggetto la lavorazione del latte e già individuata nel contratto collettivo 12 marzo 1949, alla medesima stregua di quella formata dagli operai addetti alla salagione e stagionatura del formaggio pecorino, per la quale intervenne tra le parti l'accordo aggiuntivo del 21 novembre 1949, "recepito" nel decreto legislativo 16 gennaio 1961, n. 106. Né la circostanza che un accordo analogo non fosse stato raggiunto tra le parti per i dipendenti dalle centrali e dai centri di trattamento del latte, può significare che costoro fossero rimasti senza tutela contrattuale, dovendosi, viceversa,

trarne la conclusione che per essi valessero le norme del contratto per così dire generale, come, del resto, non è contestato sia di fatto avvenuto.

La difesa dei signori Sabbi e Vitali, nonché l'Avvocatura dello Stato, hanno insistito sulla circostanza che l'enucleazione di categorie e subcategorie da una categoria più generale e comprensiva o lo scindersi di una categoria in altre e diverse o, infine, l'aggrupparsi e fondersi di più categorie in una sola, è vicenda ordinaria di un mondo sindacale che si conformi alle modifiche tecniche e al moto economico-sociale, ed è espressione del principio di libertà sindacale. In conseguenza di che le categorie, nel sistema instaurato dall'art. 39 della Costituzione, non sarebbero più un *prius*, ma un *posterius* rispetto all'inquadramento sindacale e alla stipulazione collettiva.

La Corte non ha ragione di respingere queste argomentazioni, delle quali, del resto, essa stessa ha ammesso la fondatezza nella sentenza n. 70 dell'8 maggio 1963. Inammissibili sono, invece, le conseguenze che se ne vogliono trarre.

L'enucleazione di nuove categorie o di subcategorie o, detto diversamente, la specificazione di categorie di imprese e di categorie di lavoratori, che si assume e si ammette conforme alla dinamica delle forze del lavoro e alla struttura delle imprese, non può comportare, in un regime di libera organizzazione sindacale e di libera contrattazione collettiva (quando ancora non è stata data esecuzione al precetto del quarto comma dell'art. 39 della Costituzione), che le organizzazioni preesistenti perdano la rappresentanza, rispettivamente, delle imprese e dei lavoratori che esercitano una attività identica a quella oggetto di sopravvenute associazioni sindacali e di sopraggiunti contratti collettivi. In un regime di piena libertà e autonomia le antiche associazioni continuano a rappresentare le imprese ed i lavoratori che ad esse aderiscono e gli antichi contratti collettivi a regolare i reciproci rapporti delle imprese e dei lavoratori rappresentati dalle associazioni stipulanti. Se si accogliesse la tesi opposta, cioè che il nuovo sindacato, che assuma la rappresentanza di una subcategoria, attragga a sé la rappresentanza delle aziende e dei lavoratori fino a quel momento inseriti in associazioni, le quali hanno un ambito che abbraccia quelle stesse ed altre imprese, quegli stessi ed altri lavoratori, si perverrebbe davvero a una violazione dell'invocato principio di libertà e di autonomia sindacale.

Il richiamo, che le difese hanno fatto ai rapporti tra contratto generale e contratto speciale, in analogia a quelli che passano tra legge generale e legge particolare, non ha senso in un regime come quello attuale; lo avrebbe soltanto in un sistema che definisse e predeterminasse autoritativamente le categorie e ne regolasse autoritativamente la rappresentanza.

4. – Nel caso in esame il legislatore delegato si è trovato di fronte a due contratti: uno che regola i rapporti di lavoro dei dipendenti da aziende che esercitano ogni forma di attività connessa con la lavorazione del latte, l'altro che limita il suo ambito ai dipendenti dalle centrali del latte e dai centri di

trattamento; si è trovato, cioè, di fronte a due contratti, uno dei quali, il più ampio e comprensivo, regola anche i rapporti di lavoro di una categoria regolata dall'altro: una ipotesi, come si vede, particolare, ma non diversa rispetto a quella di due o più contratti che regolino i rapporti economici e normativi relativi agli appartenenti a una sola e medesima categoria.

Ritiene la Corte che casi come questi restino fuori dell'ambito della delegazione conferita al Governo, sicché se questo l'esercita, ne travalica i limiti, con la conseguenza che i decreti delegati devono essere, in tutto o in parte, dichiarati illegittimi. Che questa sia la conseguenza del silenzio del legislatore, venuto per di più dopo un parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che appunto riteneva in casi siffatti non dovesse essere esercitata la delega, non pare contestabile.

Il sistema introdotto con la legge n. 741 del 1959 è un sistema transitorio ed eccezionale, che non deve ledere la libertà e l'autonomia sindacale e che solo in questi limiti, come già la Corte ha affermato, può non considerarsi in contrasto col precetto costituzionale. Ora, di fronte a due contratti, depositati ai sensi della legge e che regolino i rapporti di una medesima categoria – poco importa se uno di essi regoli anche i rapporti di altre categorie o quelli della stessa categoria nell'ambito di una categoria più vasta –, ogni scelta del legislatore delegato violerebbe quella libertà e quell'autonomia costituzionalmente garantite. Né a superare questo punto vale dire che il legislatore sarebbe tenuto a “recepire” nei decreti delegati l'uno e l'altro contratto, perché anche questo configurerebbe l'esercizio di un potere non conferito al Governo e in contrasto col fine della legge, che è quello di assicurare a tutti gli appartenenti alla medesima categoria un identico minimo trattamento economico e normativo. Né la situazione che si verrebbe a creare dal contemporaneo vigore di più leggi nella medesima materia, può essere risolta dal giudice ordinario col ricorso a principi generali, come quelli, ad esempio, della successione delle leggi nel tempo o quelli relativi ai rapporti tra legge generale e legge speciale, che non possono ovviamente trovare applicazione nel caso presente.

Tuttavia la pronunzia d'illegittimità non travolge anche quella parte del decreto n. 106 che regola i rapporti di categorie diverse da quelle degli addetti alle centrali o ai centri di trattamento del latte. Per questa parte, com'è evidente, non c'è se non un solo contratto e un solo decreto e, pertanto, il Governo ha esercitato legittimamente il potere-dovere conferitogli dalla delega.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

[*omissis*];

l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 16 gennaio 1961, n. 105;

l'illegittimità costituzionale del D. P. R 16 gennaio 1961, n. 106, in quanto

si riferisca alla Categoria dei lavoratori dipendenti dalle centrali del latte e dai centri di trattamento e confezionamento del latte alimentare,
in riferimento agli articoli 3, 39 e 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 1963.

* * *

Sentenza n. 112/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)

Considerato in diritto

Nell'estendere anche ai disoccupati ed ai tubercolotici il beneficio della cosiddetta contribuzione figurativa – che l'art. 6 del D.L.L. 21 aprile 1919, n. 603, aveva istituito, e gli artt. 6 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3184, e 56 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, avevano riprodotto e completato per i periodi di malattia, di servizio militare e di gravidanza e puerperio – l'art. 4 della legge 4 aprile 1952, n. 218, stabilisce che i periodi per i quali è corrisposta l'indennità ordinaria dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione sono considerati come periodi di contribuzione ai fini del diritto alla pensione e della misura della pensione stessa.

Intanto, il lavoratore che, dopo avere raggiunto l'età pensionabile – abbia o meno liquidato la pensione di vecchiaia – continui a prestare attività retribuita alle dipendenze altrui, è obbligato a versare i contributi dovuti per le forme di previdenza ed assistenza sociale (art. 27 della stessa legge). E poiché lo stesso articolo stabilisce che, per tale versamento, il pensionato acquista il diritto ad un supplemento di pensione, il legislatore, delegato ad emanare norme transitorie, di attuazione e di coordinamento della legge del 1952, ha ritenuto di potere limitare gli effetti di siffatta contribuzione soltanto al supplemento di pensione; ed in conseguenza, con le norme degli artt. 32 e 13 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, ha stabilito che non competono né l'indennità di disoccupazione, né l'accreditamento figurativo dei contributi per i periodi di disoccupazione indennizzata. Per risolvere, quindi, la questione di eccesso di delega sottoposta all'esame di questa Corte in merito all'art. 13 suindicato, occorre stabilire quale configurazione giuridica abbia il rapporto creato dalla disposizione dell'articolo 27, e decidere in conseguenza quali sono, a termini di legge, le prestazioni dovute dall'I.N.P.S. in corrispettivo dei contributi versati dal lavoratore dopo il pensionamento.

La risposta a siffatti quesiti è stata – sostanzialmente – già data da questa Corte con la sentenza n. 34 del 24 maggio 1960, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 del D.P.R. n. 818 del 1957, ed ha riconosciuto anche per il pensionato il diritto di percepire l'indennità di disoccupazione quando ne ricorrano le condizioni di legge.

Questa decisione ha rilevanza nella soluzione dell'attuale questione, sia per

l'intimo legame della norma dell'art. 32 con quella dell'art. 13, sia per gli argomenti di carattere generale richiamati ed applicati.

Sotto il primo aspetto, già per altro rilevato dalla ordinanza della Corte di cassazione, occorre precisare che, in contrapposto agli adempimenti assicurativi che condizionano il diritto soggettivo del lavoratore in materia di disoccupazione involontaria, sta una duplice prestazione dell'I.N.P.S.: pagamento della indennità di disoccupazione e contemporaneo accreditamento dei contributi figurativi dei periodi di disoccupazione indennizzata. Le due prestazioni sono inscindibilmente legate l'una all'altra, anche perché l'accreditamento dei contributi figurativi, che nei vari casi previsti dalla legge è condizionato alla richiesta dell'interessato, nell'ipotesi in esame non è subordinato all'istanza dell'assicurato. Onde, riconosciuto il diritto del pensionato di beneficiare della indennità di disoccupazione, non è possibile escludere il diritto al conseguenziale accreditamento dei contributi figurativi, quando manchino valide e sostanziali ragioni che legittimino il diverso trattamento.

Sotto il secondo aspetto, va notato che gli argomenti adottati dalla precedente sentenza di questa Corte formano logica premessa dalla quale discendono identiche conseguenze nella valutazione della legittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 32 e nell'art. 13. Questa Corte ha, infatti, ritenuto che fra l'assicurazione contro la invalidità e la vecchiaia e l'assicurazione contro la disoccupazione non vi è alcuna incompatibilità, essendo ciascuna di esse collegata allo stato di bisogno del lavoratore derivante da cause completamente differenti. Ed ha ritenuto che la indipendenza delle due forme di assicurazione è confermata dal testo legislativo fondamentale (R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827), che delinea il diritto del lavoratore al conseguimento delle prestazioni come un vero e proprio diritto soggettivo perfetto, il quale sorge, sulla base del rapporto assicurativo, col verificarsi delle condizioni stabilite dalla legge. Ed a questi fondamentali principi occorre fare riferimento anche per decidere la questione ora esaminata.

Allo scopo di determinare le caratteristiche principali del rapporto disciplinato dall'art. 27 della legge n. 218 del 1952 occorre porre in rilievo che esso impone espressamente al pensionato che continui a prestare attività retributiva alle dipendenze altrui il versamento dei contributi relativi alle varie forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale, compresa quindi l'assicurazione contro la disoccupazione. Si fa questione se detto rapporto possa costituire continuazione di quello assicurativo precedente al pensionamento o se, viceversa, trattasi di rapporto nuovo, delimitato nei suoi effetti, in quanto l'art. 27 parla di obbligo di contribuzione che deve proseguire, ma non di assicurazione che continua. Ed invero, si sostiene da parte dell'I.N.P.S. che l'assicurazione non potrebbe avere ulteriore vita, con pienezza di effetti, essendosi verificato il rischio dedotto in assicurazione. Ma osserva la Corte che siffatta tesi può proporsi soltanto quando sussista quella concezione unitaria, che diventa confusione, fra le varie forme di previdenza ed assistenza sociale, che la Corte

ha invece individuate e distinte con la cennata precedente sentenza. Pur essendo invero unitariamente concepita ed attuata, quale espressione della mutualità e solidarietà sociale, la previdenza sociale si articola nei diversi rami della vecchiaia, della invalidità, della tubercolosi e della disoccupazione, ai quali corrispondono differenti norme e differenti prestazioni dell'I.N.P.S. Accolto il principio della indipendenza di ciascuna di tali branche, ed ammessa la compatibilità del cumulo delle varie prestazioni, non si può più addurre che l'assicurazione contro la disoccupazione assume un diverso aspetto qualora si sia già verificato l'evento del raggiungimento dell'età pensionabile. Ciò posto, è da dedursi che per la pensione di vecchiaia – essendosi già verificato il rischio assicurato – era indispensabile una norma (art. 27) la quale stabilisse che i nuovi contributi versati dal pensionato danno vita al supplemento di pensione. Per le altre forme di previdenza, e quindi anche per la disoccupazione, sarebbero state superflue altre norme, essendo ovvio che dopo il pensionamento, come non cessa l'obbligo della contribuzione, non cessa neppure l'obbligo delle correlative prestazioni dell'I.N.P.S. Si deve, pertanto, concludere che il rapporto disciplinato dall'articolo 27 – per quanto riguarda il caso in esame della disoccupazione – produce i medesimi effetti tanto prima del pensionamento quanto successivamente ad esso; e che, di conseguenza, l'I.N.P.S. è tenuto a tutte le prestazioni inerenti alla disoccupazione.

Alle medesime conclusioni si perviene esaminando la norma dell'art. 4 della legge n. 218 del 1952, la quale – come del resto facevano anche le precedenti leggi del 1919 e del 1935 – riconosce la validità dei contributi figurativi della disoccupazione indennizzata “ai fini del diritto alla pensione e della misura della pensione stessa”. È questo un beneficio concesso agli assicurati della previdenza sociale i quali – per determinati motivi non dipendenti dalla loro volontà – non possono lavorare e non possono quindi ricavare dal lavoro i mezzi per fare fronte alla contribuzione assicurativa obbligatoria. Il contributo dello Stato al funzionamento della previdenza sociale, che si concreta sotto forma di integrazione delle prestazioni, diventa in tali casi totale, esonerando il lavoratore e ricorrendo alla finzione di considerare quei periodi di tempo non scoperti da assicurazione. La finzione ha effetto pratico per la liquidazione della pensione, in quanto serve a fare raggiungere il minimo contributivo per ottenerla, oppure a fare aumentare la misura della pensione in relazione agli aumentati periodi di contribuzione. Questo e non altro essendo il motivo per cui la legge stessa ha voluto indicare lo scopo che si vuol raggiungere con la contribuzione figurativa, va osservato che il lavoratore acquista il diritto ogni qualvolta ricorrono le condizioni poste dalla legge. Ma, in una legislazione ispirata al favore verso il lavoratore, non è ammissibile che una restrittiva interpretazione dello scopo, che la legge si prefigge, – operata peraltro dall'esecutivo non delegato a far ciò, né espressamente, né implicitamente – possa portare alla esclusione od alla limitazione del diritto conseguito dal lavoratore sussistendone le condizioni poste dalla legge. Per questo motivo, l'esatta interpretazione della norma

dell'art. 4 conduce all'affermazione che i contributi figurativi debbono essere riconosciuti ed accreditati ogni qualvolta essi portano ad un beneficio economico nel procedimento generale di liquidazione della pensione. Quando in questo procedimento si è inserito anche l'istituto del supplemento di pensione, non appare possibile separare questo supplemento, destinato a diventare un tutto unico con la pensione ed a fondersi con essa. Ed occorre anche notare che gli artt. 9 e 27 della legge del 1952 chiaramente esprimono questo concetto di fusione del supplemento nella pensione in quanto dispongono che esso "integra" la pensione, e cioè la rende unica ed intera.

Va, quindi, disattesa la tesi dell'I.N.P.S., che il supplemento non è né pensione, né misura della pensione, o che possa avere disciplina diversa dalla pensione.

Se dunque la retta interpretazione convince che i contributi figurativi relativi ai periodi di disoccupazione indennizzata debbono essere riconosciuti ai fini della liquidazione del supplemento di pensione, la norma impugnata che, in sede di attuazione e di coordinamento della legge del 1952, toglie tale beneficio al lavoratore, va dichiarata illegittima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 13, terzo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione agli artt. 4, 27 e 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 giugno 1963.

* * *

Sentenza n. 124/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)

Considerato in diritto

Allo scopo di attuare gradualmente la nuova regolamentazione prevista dalla legge 4 aprile 1952, n. 218, relativamente ai periodi minimi di contribuzione necessari per conseguire il diritto alla pensione di invalidità e di vecchiaia, l'articolo 25 di detta legge, lasciando immutato il requisito di quindici anni di anzianità di iscrizione nell'assicurazione, riduce i suddetti periodi, per la durata di 10 anni, in misura progressivamente inferiore. Per la pensione di vecchiaia, stabilisce una aliquota che per l'anno 1952 è di un quindicesimo e per l'anno 1961 raggiunge i tredici quindicesimi.

Lo stesso articolo, nell'ultimo comma, prescrive che per coloro i quali si avvolgono, nel cennato decennio, della facoltà di prosecuzione volontaria nell'assicurazione, i minimi contributivi, ai fini del diritto alla liquidazione della

pensione, sono quelli stabiliti per l'anno nel quale l'assicurato presenta la domanda di autorizzazione per tale prosecuzione.

È problema di mera interpretazione stabilire se la norma contenuta in detto comma abbia inteso circoscrivere – come sostiene l'I.N.P.S. – il beneficio dell'aliquota ridotta all'ipotesi in cui nel ripetuto decennio si sia verificato il rischio assicurato (compimento dell'età pensionabile o insorgenza dell'invalidità) e la domanda di autorizzazione per la prosecuzione volontaria sia stata presentata successivamente al realizzarsi di tali eventi. E siffatto problema, come tale, sfugge alla competenza di questa Corte. La quale invece, è chiamata ad esaminare se il secondo comma dell'art. 20 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, abbia ecceduto dai limiti della delega di cui all'art. 37 della legge n. 218 del 1952. Ed in questa, indagine, è ovvio che la Corte non può essere vincolata ad una determinata interpretazione del sopracitato art. 25.

L'ordinanza del Tribunale di Venezia, affermando che “non può ritenersi meramente interpretativa una norma che limita l'ambito di applicazione di una disposizione della legge delegante” indirizza l'indagine verso un terreno diverso e cioè verso la sussistenza o meno, nella norma impugnata, di limiti o di requisiti nuovi che non rientrino fra quelli necessari per attuare o coordinare la nuova legge del 1952 con le altre esistenti, o che siano addirittura contrari ai criteri ed ai principi di detta legge.

Ciò posto, non è dubbio che il primo periodo del secondo comma dell'art. 20 del D.P.R. n. 818 del 1957, stabilendo che l'ultimo capoverso dell'art. 25 si applica soltanto nei confronti degli assicurati per i quali si verifichi il rischio assicurato nel periodo transitorio 1952-61 pone un limite che non sussiste nella legge del 1952. Esso intende stabilire un collegamento fra l'anno in cui l'assicurato chiede l'autorizzazione alla prosecuzione volontaria e l'anno del pensionamento, per riportare nel periodo transitorio entrambi gli eventi, ma nel tempo stesso crea un nuovo requisito, che esclude un certo numero di assicurati dal beneficio della riduzione di aliquota per i minimi contributivi onde ottenere la pensione.

Ben più chiaro appare il vizio di legittimità del secondo periodo del ripetuto comma, nel quale la disciplina della prosecuzione volontaria dell'assicurazione viene alterata e modificata agli effetti della riduzione di aliquota dei minimi contributivi. Si prescrive, infatti, che i minimi di contribuzione necessari per ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione volontaria debbono sussistere nel momento in cui si verifica il rischio assicurato, mentre l'art. 5 della legge del 1952 subordina la concessione dell'autorizzazione stessa alla sussistenza, in quel momento, dei minimi contributivi. Chiaro è il contrasto fra l'art. 5 della legge del 1952 e la norma impugnata.

Va, pertanto, riconosciuto che il secondo comma dell'art. 20 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, ha violato i limiti posti dall'articolo 37 della legge delegante 4 aprile 1952, n. 218.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, secondo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, in relazione agli artt. 25 e 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 giugno 1963.

* * *

Sentenza n. 126/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

1. – La prima delle questioni sollevate dall'ordinanza è fondata. Infatti risulta dagli atti, e non è contestato neanche dall'Avvocatura dello Stato, che il D.P.R. n. 3473 ha compreso nel provvedimento espropriativo emesso nei confronti della ditta Granatiero anche alcune particelle (e precisamente quelle di cui ai numeri 9 e 11 del foglio di mappa 63 e partita catastale 2127) le quali, pur ricadendo nel territorio del Comune di Manfredonia, non sono, incluse nel comprensorio generale di bonifica della Capitanata. E poiché l'art. 1, n. 3, del D.P.R. del 7 febbraio 1951, n. 67, limita l'applicabilità delle norme sulla riforma fondiaria solo a quelle parti del Comune su menzionato, le quali facciano parte del predetto comprensorio, non appare dubbio l'eccesso di potere in cui il decreto impugnato è incorso per questa parte della sua statuizione.

Nessun ostacolo a tale conclusione è deducibile dal fatto che l'eccesso riscontrato si riferisce non già alla legge delegante ma. ad un decreto delegato cui la prima rinvia, e precisamente al citato D.P.R. n. 67 che ha proceduto alla determinazione dei territori suscettibili di trasformazione ai sensi dell'art. 1 della legge n. 841, poiché, come la Corte ha già avuto occasione di decidere con la sua sentenza n. 25 del 1961, l'inosservanza nei singoli decreti di esproprio delle prescrizioni relative alle zone territoriali fissate da decreti delegati configura anch'esso un vizio di incostituzionalità, in quanto si risolve in una violazione della legge di delegazione, perché questa, deferendo ad altro atto con forza di legge la determinazione dell'ambito entro cui gli Enti di riforma avrebbero potuto esplicare la loro attività, ha conferito alla medesima carattere definitivo e vincolante per singoli decreti espropriativi.

2. – Con il secondo motivo si deduce la violazione dell'art. 9 della legge n. 841 del 1950, nella considerazione che il termine da esso fissato per la presentazione della domanda di conservazione del terzo residuo da parte dei proprietari espropriati è stato fatto decorrere da una data alla quale non era stato ancora pubblicato, il piano particolareggiato definitivo dei terreni da scorporare.

Il motivo è fondato. Infatti risulta dagli atti, e non è contestato, che nella specie i piani particolareggiati riguardanti i terreni di proprietà dei sigg. Granatiero, quali erano stati pubblicati il 27-31 dicembre 1951, comprendevano una superficie da scorporare per complessivi ettari 103,85,81. Tali piani vennero successivamente modificati, apportandosi una notevole riduzione della superficie predetta, ma, senza che si procedesse a nuova pubblicazione, si fece luogo all'emanazione dei decreti di esproprio n. 3473 e n. 3474 in data 27 dicembre 1952. In questa situazione il termine del 5 aprile 1952, che era stato fissato per la produzione della domanda pel terzo residuo e del relativo piano dettagliato di trasformazione dalla Sezione speciale per la riforma fondiaria di Bari con nota in data 31 dicembre 1951, non poteva ritenersi idoneo a determinare la decadenza dal diritto, non essendo allora intervenuta nessuna determinazione definitiva in ordine all'entità dello scorporo, e risultando testualmente che il riferimento alla consistenza catastale del terzo residuo ed alle direttive di massima per la trasformazione era stato fatto dalla Sezione stessa tenendo presenti i piani particolareggiati pubblicati il 27 dicembre dello stesso anno 1951.

Infatti è chiaro che il termine di 60 giorni prescritto dall'art. 9 della citata legge n. 841 deve farsi decorrere dalla data di pubblicazione di quello stesso piano particolareggiato che poi è assunto a contenuto del decreto di espropriazione. Nel caso che il progetto di piano venga, prima della sua approvazione, a subire delle modifiche in ordine alla quantità e qualità dei terreni ritenuti suscettibili di espropriazione, si rende necessario procedere ad una nuova pubblicazione del medesimo, e solo da quest'ultima può farsi decorrere il termine per la presentazione della richiesta di conservazione dei terreni costituenti il terzo. Non è dubbio che la redazione del piano dettagliato delle opere da eseguire per la trasformazione e l'appoderamento dei terreni medesimi, il quale deve, a pena di decadenza, accompagnare la richiesta stessa, presupponga necessariamente la conoscenza della estensione dei terreni compresi nel progetto di esproprio, nonché della loro localizzazione e natura, cioè di tutti quegli elementi cui il piano medesimo deve adeguarsi.

L'Avvocatura dello Stato ha eccepito che la censura di cui all'ordinanza non può essere elevata sul piano costituzionale poiché la deliberazione di considerare i proprietari espropriati rinunciatari al beneficio della conservazione del terzo residuo per tardività della loro domanda rispetto al predetto termine del 5 aprile 1952 era stata presa con provvedimento di un'autorità amministrativa, quale la Presidenza della Sezione speciale di riforma, regolarmente comunicata agli interessati, e contro di essa si sarebbero dovuti esperire i rimedi consentiti contro gli atti amministrativi lesivi di diritti o interessi legittimi. Tale eccezione non può però essere attesa poiché compete alla Corte sindacare l'osservanza delle condizioni poste dalla legge delegante per il valido esercizio del potere di disporre mediante atti con forza di legge l'espropriazione dei terreni soggetti a riforma.

Non contraddicono a tale principio le sentenze nn. 59 e 63 del 1957 invocate dall'Avvocatura poiché con esse la Corte ha escluso che l'omissione di alcune operazioni da parte degli enti di riforma (e precisamente la predisposizione del programma di trasformazione fondiaria di tutti i territori ritenuti suscettibili di trasformazione, ai sensi dell'art. 3 della legge stralcio, che nulla ha a che fare con il piano particolareggiato relativo ai singoli terreni soggetti a scorporo), preliminari alla emanazione dei decreti di esproprio, potesse incidere sulla legittimità di questi, e ciò nella considerazione che la legge delegante non le considera necessarie alla valida formazione dei medesimi.

Poiché la domanda di conservazione di una parte dei terreni riguardava entrambi i piani particolareggiati, l'eccesso di delega rilevato invalida tutti e due i decreti presidenziali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) la illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3473 (pubblicato nel supplemento ordinario n. 3 della Gazzetta Ufficiale del 19 gennaio 1953, n. 14) in relazione agli artt. 1, 4 e 13 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e art. 1, n. 3, del D.P.R. 7 febbraio 1951, n. 67, con riferimento all'art. 76 della Costituzione, in quanto ha incluso nei terreni dei quali ha disposto l'esproprio particelle facenti parte di territori non suscettibili di trasformazione fondiaria;

b) la illegittimità costituzionale del predetto D.P.R. n. 3473 e di quello n. 3474, come sopra pubblicato, in relazione agli artt. 3 e 4 della legge 12 maggio 1950, n. 230, e artt. 1, 8, 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, con riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto essi hanno dichiarato la decadenza dei proprietari espropriati dal beneficio della conservazione del terzo residuo senza che si fosse proceduto alla previa pubblicazione dei piani particolareggiati modificati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 giugno 1963.

* * *

Sentenza n. 129/1963 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Le altre censure mosse dalla Corte di Genova, e tutte quelle sollevate nell'ordinanza del Pretore di Eboli si appuntano, le prime, al D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032 (per la recezione effettuata degli artt. 34 e 62 del contratto

collettivo nazionale di lavoro in data 24 luglio 1959 per gli operai dell'industria edilizia e affini), nonché al successivo decreto presidenziale 9 maggio 1961, n. 715 (recepente l'art. 11 del contratto collettivo integrativo 2 ottobre 1959 per la Provincia di La Spezia, nonché l'intero contenuto dell'accordo collettivo 30 settembre e 2 ottobre 1959 per la costituzione della Cassa edile spezzina), e le seconde, allo stesso decreto n. 1032 (per la recezione dell'art. 62), nonché all'altro decreto presidenziale 9 maggio 1961, n. 865 (con riferimento all'art. 6 del contratto collettivo integrativo recepito il 30 settembre 1959 da valere per gli operai addetti alle industrie edilizia ed affini della Provincia di Salerno), sempre sotto l'aspetto della violazione dell'art. 76 della Costituzione, per eccesso dalla delega da parte dei decreti menzionati, essendosi ritenuto che essi, in violazione dell'art. 1 della legge n. 741, hanno reso obbligatorio per tutti disposizioni, come quelle denunciate, estranee alla materia da disciplinare.

La risoluzione della questione, prospettata nei termini riferiti, compete alla Corte poiché essa esige l'interpretazione della legge di delegazione onde accertare l'ambito del potere normativo conferito e l'eventuale esorbitanza incorsa nell'esercizio del potere medesimo. Al riguardo è da osservare che gli artt. 1 e 4 della legge n. 741, nel prescrivere al Governo di uniformarsi nell'emanazione delle norme di sua competenza a "tutte" le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali, nonché dei contratti integrativi provinciali cui abbiano fatto rinvio contratti collettivi nazionali, oppure dei contratti collettivi stipulati in sede provinciale da associazioni affiliate ad altre aventi carattere nazionale, hanno imposto a tale attività un duplice limite: e cioè, uno, più particolare e di carattere negativo, sancito nell'art. 5, costituito dal divieto di accogliere disposizioni contrattuali contrastanti con norme imperative di legge (ed operante, come la Corte ha ritenuto con la sentenza n. 106 del 1962, direttamente sui contratti collettivi, così da precludere l'assunzione delle medesime nei decreti delegati); l'altro, più generale, della corrispondenza delle disposizioni predette al fine specifico voluto perseguire dalla legge stessa (fine che assume nella specie la stessa funzione di predeterminazione dei principi e criteri direttivi richiesta dall'art. 76 onde conferire validità alla delegazione legislativa) di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti alla stessa categoria.

La tesi enunciata dalla difesa della Cassa edile spezzina e dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui l'uniformità del trattamento minimo che il legislatore ha voluto assicurare è realizzabile sola a patto di una integrale recezione di tutta la disciplina collettiva, quale che sia il contenuto delle singole norme, purché non derogative di disposizioni imperative di legge, trascura di considerare la generale finalità cui la reazione stessa è indirizzata e nel cui conseguimento deve trovare il suo limite non valicabile.

Si tratta, pertanto, di accertare se le disposizioni denunciate degli accordi o contratti collettivi e di quelli integrativi, le quali tutte si riferiscono agli obblighi

derivanti per gli addetti alle industrie edilizie ed affini dalla costituzione di Casse edili, corrispondano alla finalità predetta e pertanto siano suscettibili di farsi valere obbligatoriamente anche in confronto ai non iscritti alle associazioni che li hanno stipulati. Non è sufficiente a contestare tale obbligatorietà la considerazione fatta valere dalla Corte di appello di Genova secondo cui i minimi cui la legge ha riguardo sono solo quelli valutabili quantitativamente, poiché è invece da ritenere che la formula adoperata consenta di includervi ogni specie di pattuizioni necessarie ad assicurare al lavoratore un'esistenza corrispondente alla dignità della persona umana, a tenore del principio generale sanzionato nell'art. 36 della Costituzione. La difesa della Cassa edile spezzina sostiene che le clausole relative alle Casse edili corrispondano a tali requisiti, nella considerazione che le peculiarità delle prestazioni lavorative da parte dei prestatori di opera nell'industria edilizia rendono impossibile l'applicazione della disciplina normale in ordine alle ferie, alla gratifica ed alle festività; e quindi costringono ad attribuire ad appositi enti il compito di riscuotere ed accantonare in conti intestati al nome dei singoli operai una percentuale della paga, da cui sono poi da trarre i compensi di loro spettanza. Senonché l'esistenza di tale asserita inscindibile correlazione fra il fine da conseguire ed il mezzo prescelto risulta smentita sia dallo stesso art. 34 del contratto collettivo 24 luglio 1959, richiamato dal D.P.R. n. 1032 del 1960, il quale dispone che il trattamento economico dovuto per le voci che si sono indicate, e che indubbiamente costituiscono parte integrante del salario, viene assolto dalle imprese mediante la corresponsione di una percentuale complessiva determinabile sulla base di molteplici elementi, percentuale che va accantonata a cura delle imprese stesse presso un istituto bancario (o solo eventualmente presso la Cassa edile, ove esista), e sia dall'art. 5 del citato contratto collettivo integrativo 30 settembre 1959 per gli operai edili della Provincia di Salerno che prevede l'accantonamento mensile presso un istituto bancario delle percentuali relative al trattamento per ferie, gratifica e festività.

Ora, mentre quest'ultima predisposizione rivolta all'assolvimento dell'obbligo imposto dall'art. 34, soddisfa pienamente le esigenze proprie del particolare contratto di lavoro edile, senza far venire meno la immediatezza del rapporto fra datori di lavoro e lavoratori (la cui disciplina costituisce l'oggetto proprio dei contratti collettivi), e non produce alcun aggravio di spese, né decurtazione di salario a danno del lavoratore, sicché la sua estensione a tutti gli appartenenti alla categoria, anche se non iscritti, vale a soddisfare i fini della legge delegante, viceversa la istituzione di Casse edili è effettuabile in conseguenza della assunzione di obblighi corrispettivi da parte delle associazioni che la deliberano, attiene cioè ad una materia estranea alla diretta disciplina dei rapporti di lavoro, cui solamente ha riguardo l'art. 1 della legge delegante, ed ha per effetto di interporre fra i soggetti individuali di tali rapporti un ente estraneo ad essi, con gli oneri conseguenti alla sua istituzione e al suo funzionamento.

Se non è dubbio che la predisposizione di misure di questo ultimo tipo

rientra nell'autonomia delle associazioni sindacali ed ha per effetto di vincolare ad esse tutti i loro iscritti, viceversa è da escludere che di esse si possa richiedere il rispetto da parte dei non associati, come invece pretendono di fare tanto il D.P.R. n. 1032 che ha recepito l'art. 62 del citato contratto collettivo (il quale prevede l'istituzione della Cassa e l'art. 11 dell'accordo per la Provincia di La Spezia 2 ottobre 1959 che addossa gli oneri da essa derivanti a tutte le imprese, indipendentemente dalla loro appartenenza alle organizzazioni stipulanti, secondo è ulteriormente specificato dall'art. 5 dello statuto della Cassa, a tenore del quale sono automaticamente iscritti a questa tutti gli operai edili prestanti servizio nella Provincia stessa), quanto il D.P.R. n. 865 (che ha recepito l'art. 6 del contratto collettivo 30 settembre 1959, di analogo contenuto, per la Provincia di Salerno).

Dovendosi ritenere estranei agli interessi voluti tutelare dalla legge delegante i compiti affidati alle Casse, che vengono prospettati come meramente strumentali allo scopo della corresponsione del trattamento retributivo, in quanto non solo non necessari a garantire i minimi ed anzi suscettibili di incidere dannosamente su di essi, a maggior ragione deve ritenersi eccedente dai limiti posti dalla legge l'estensione ai non iscritti delle attività di carattere assistenziale e previdenziale, pure previste dagli statuti e regolamenti delle Casse predette, alle quali rinviano le disposizioni dei contratti collettivi. Anche a volere ammettere, in ipotesi, che sia consentito a questi di disporre speciali forme di assistenza, affidandole ad istituti diversi da quelli considerati dall'art. 38 della Costituzione, non potrebbe mai consentirsi che oneri e prestazioni a tale titolo (proprio perché assicurati attraverso l'opera degli organi e enti di cui alla disposizione ora ricordata) siano da includere dei minimi normativi obbligatori cui ha avuto riguardo il legislatore delegante.

L'accertamento dell'evidente eccesso di delega in cui sono incorse le norme denunciate assorbe ogni indagine circa la violazione di altre norme costituzionali, diverse da quelle dell'art. 76.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) [omissis];
- 2) [omissis];
- 3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale:

a) dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, per la parte con cui rende obbligatori *erga omnes* l'art. 34, pel riferimento alle Casse edili di cui alla fine del terz'ultimo comma, e l'art. 62 del contratto collettivo 24 luglio 1959 che disciplina l'istituzione di tali Casse per gli operai addetti alle industrie edilizia ed affini;

b) dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui

rende obbligatorio l'art. 6 del contratto collettivo integrativo per la Provincia di Salerno, in relazione all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 1963.

* * *

Sentenza n. 18/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Jaeger)

Considerato in diritto

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale proposta dal Tribunale di Roma, ai fini della decisione del giudizio principale, trova esauriente dimostrazione nell'ordinanza di rimessione degli atti a questa Corte; né si potrebbe obiettare che la norma denunciata è stata ormai abrogata, posto che il Tribunale ha espressamente avvertito che la decisione della causa sottoposta al suo giudizio richiede precisamente l'applicazione della norma suddetta, da considerare in vigore per il tempo anteriore alla data del 1 luglio 1962, con riferimento alla quale la legge 12 agosto 1962, n. 1338, ha disposto l'abrogazione della disposizione in discussione.

Nel merito la Corte osserva che l'art. 21 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, attribuiva al pensionato il diritto ad "un solo supplemento" per i contributi versati dopo aver conseguito la pensione, negandogli il diritto di ottenere ulteriori maggiorazioni in relazione ai contributi versati successivamente.

Esso introduceva così nella liquidazione del supplemento di pensione una limitazione, non contenuta nella legge di delegazione e che risulta in contrasto con la constatazione, già fatta da tempo da questa Corte, che "a ben considerare il succedersi delle leggi nel campo della legislazione sociale, affiorano da esse direttive sempre più favorevoli al lavoratore, soprattutto ai fini del diritto alla pensione; in modo particolare vanno ricordate le disposizioni che agevolano il raggiungimento del minimo pensionabile, il mantenimento ai fini della pensione della qualità di assicurato, il conseguimento del massimo della contribuzione con effetto integrativo della pensione stessa, il cumulo in taluni casi delle pensioni previdenziali" (sentenza n. 2 del 28 febbraio 1961).

L'art. 4 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, che ha sancito espressamente il diritto del titolare di pensione ad ottenere la liquidazione di ulteriori supplementi dopo la decorrenza del primo, in relazione ai contributi versati successivamente alla liquidazione della pensione di invalidità, vecchiaia e superstiti, si è adeguato alle direttive suddette, dalle quali la norma impugnata costituiva una deviazione.

Esso ha dato inoltre attuazione esplicita ad un altro principio riconosciuto quasi unanimemente valido nel complesso della legislazione sociale: la corrispettività tra contributi versati e misura della pensione, con la conseguente utilizzazione di tutti i contributi che figurano nella posizione assicurativa del

lavoratore. E con ciò ha confermato che, dettando la disposizione denunciata, il legislatore delegato aveva ecceduto oltre i limiti della delega conferitagli e violato l'art. 77 della Costituzione;

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 21, seconda parte del terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'articolo 27 della legge di delegazione 4 aprile 1952, n. 218, ed in riferimento all'art. 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 1964.

* * *

Sentenza n. 19/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Jaeger)

Considerato in diritto

Nella ordinanza del Tribunale di Milano si afferma nel modo più esplicito che la controversia principale pendente davanti ad esso non potrebbe essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 29 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, ove si richiede, per il marito di donna assicurata, il requisito della vivenza a carico della stessa; e si premette una esauriente dimostrazione, oltre che della rilevanza della questione, della non manifesta infondatezza del dubbio che la disposizione citata, richiedendo il requisito della vivenza a carico della moglie da parte del marito invalido, possa avere introdotto una innovazione restrittiva, esorbitando dai limiti fissati dalla legge delegante.

In realtà, l'art. 69 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, nel testo già modificato dalla legge 28 dicembre 1950, n. 1116, e poi sostituito dall'art. 1 della legge 9 agosto 1954, n. 657, disponeva che le prestazioni dell'assicurazione concernenti la cura della tubercolosi si estendevano a favore della famiglia dell'assicurato, e precisava che quali componenti della famiglia dovevano intendersi, oltre alla moglie dell'assicurato e al marito invalido di donna assicurata, altri parenti dell'assicurato; ma per questi ultimi prevedeva il requisito che essi fossero "viventi a carico" dell'assicurato, mentre non faceva menzione del requisito stesso né per la moglie dell'assicurato, né per il marito di donna assicurata, richiedendo rispetto a quest'ultimo la condizione di "invalido".

L'esame del primo comma dell'art. 29 del D.P.R. n. 818 del 1957, sottoposto al giudizio della Corte, sembra sufficiente a dimostrare la illegittimità della disposizione per eccesso di delega, poiché esso risulta chiaramente dettato al solo scopo di inserire la condizione che il marito di donna assicurata per la tubercolosi risulti "vivente a carico della stessa"; e l'inserzione avrebbe dovuto essere ritenuta superflua, ove quella condizione fosse già stata preveduta nelle disposizioni vigenti.

L'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, non conteneva alcuna delegazione al Governo a provvedere a limitare il diritto alle prestazioni assicurative o a subordinarlo a condizioni o presupposti non previsti da norme anteriori (compito che, all'occorrenza, avrebbe dovuto essere espletato dalla legge medesima, nella quale non mancano disposizioni contenenti modificazioni e integrazioni della legislazione precedente); pertanto la restrizione introdotta con l'art. 29 del decreto legislativo presidenziale configura un caso di violazione dell'art. 77 della Costituzione, da cui deriva la illegittimità costituzionale della norma stessa;

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della norma contenuta nel primo comma dell'art. 29 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818, in relazione all'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, e in riferimento all'art. 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 1964.

* * *

Sentenza n. 31/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Con sentenza 13 luglio 1963, n. 129, questa Corte ha ritenuto che gli artt. 1 e 4 della legge 14 luglio 1959, n. 741, nel prescrivere al Governo di uniformarsi, nell'esercizio del potere delegato ad esso conferito, a tutte le clausole dei contratti collettivi nonché dei contratti integrativi, stipulati dalle associazioni sindacali, non hanno inteso includere anche quelle fra esse che impongono ai non appartenenti alle associazioni stipulanti l'obbligo dell'iscrizione alle Casse edili, istituite per gestire i contributi dovuti dai lavoratori edili a titolo di compenso per gratifiche, ferie e festività, nonché per prestazioni previdenziali e assistenziali, ed ha quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nella parte in cui rende

obbligatori per tutti i lavoratori edili gli artt. 34 (per il riferimento alle Casse edili ivi contenuto) e 62 (che disciplina l'istituzione e il funzionamento di tali Casse) del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo a detti lavoratori, e conseguentemente l'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui rende obbligatoria l'iscrizione alla Cassa edile costituita dall'art. 6 del contratto collettivo integrativo per la Provincia di Salerno.

Che nella specie il decreto del Presidente della Repubblica 11 dicembre 1961, n. 1642, denunciato dalle ordinanze in esame, rende obbligatorio per la Provincia di Palermo, l'accordo collettivo stipulato il 30 settembre 1959 fra associazioni di imprenditori e di lavoratori edili, in ogni sua parte, e perciò pure nella costituzione di una Cassa edile, consacrata nella clausola 9, in riferimento all'art. 62 del citato contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959, sicché deve dichiararsene l'invalidità, sulla base delle stesse considerazioni svolte nella precedente sentenza n. 129 del 1963.

Non può ritenersi che l'annullamento effettuato con tale sentenza della parte del D.P.R. n. 1032 del 1960 che estendeva ai lavoratori non iscritti ai sindacati stipulanti l'art. 62 di detto contratto nazionale abbia fatto, di per sé, cadere anche le clausole di tutti i contratti integrativi provinciali emesse sulla base dell'art. 62 medesimo. Infatti questo si limita a conferire il potere di istituire, laddove si rendesse possibile, le Casse edili, ed ogni contratto collettivo provinciale, espressione della potestà propria delle relative organizzazioni locali, presenta una sua propria autonomia, ed assume di fatto aspetti differenti da Provincia a Provincia.

Trattandosi pertanto di norme diverse (sia pure a contenuto in tutto o in parte identico) si rende necessaria un'apposita pronuncia di illegittimità costituzionale che faccia venire meno l'efficacia *erga omnes* delle norme stesse;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, per la parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* la clausola 9 dell'accordo di lavoro del 30 settembre 1959 per la Provincia di Palermo, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 marzo 1964.

* * *

Sentenza n. 34/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)*Considerato in diritto**[omissis]*

2. – Nel merito, la questione è fondata.

È pacifico che, nella specie, col decreto del Presidente della Repubblica 3 ottobre 1952, n. 1599, fu approvato un piano particolareggiato di espropriazione diverso da quello che era stato pubblicato.

In casi del tutto analoghi, questa Corte ha affermato che, ove il progetto di piano, prima della sua approvazione, venga a subire delle modifiche, si rende necessaria una nuova pubblicazione, la cui eventuale mancanza dà luogo a vizio di legittimità costituzionale (sentenze n. 39 del 1962 e n. 126 del 1963).

Non vale invocare in contrario l'art. 2 della legge 2 aprile 1952, n. 339, che prevede la pubblicazione di nuovi piani, posteriori al 31 dicembre 1951, per il caso in cui la variazione sia stata determinata da errori materiali o da omissioni; ipotesi che, nella specie, non si sarebbe verificata. La Corte ha avuto occasione di rilevare a questo proposito che il citato art. 2, disponendo una proroga per la pubblicazione del piano particolareggiato in casi tassativamente indicati, non modifica il sistema secondo il quale il piano originario deve essere ripubblicato quando per successivi eventi vi siano state apportate modifiche tali da renderlo non più rispondente al decreto di esproprio (sentenza n. 39 del 1962, precedentemente citata).

Non sussistono ragioni per discostarsi, nel caso presente, dalla richiamata giurisprudenza. Non si può, infatti, concordare con la tesi, sostenuta dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale, essendo il decreto di scorporo una legge delegata, non si può dedurre come vizio di esso il vizio del procedimento amministrativo che lo precede. Quale che sia la natura di tale procedimento, è certo che, nel sistema delle leggi di riforma agraria, il piano particolareggiato determina il contenuto della legge-provvedimento in cui si concreta l'attività delegata. Le prescritte forme di pubblicità, dirette a tutelare i diritti dell'espropriando e dei terzi, condizionano, pertanto, la legittimità costituzionale del decreto di esproprio, e le eventuali irregolarità che si verifichino nel relativo procedimento, che altrimenti resterebbero sottratte al controllo di legittimità, configurano un vizio di legittimità costituzionale per eccesso dalla delega.

Tale vizio va riconosciuto, in base ai non contestati elementi di fatto sopra ricordati, nel decreto presidenziale che ha dato luogo al presente giudizio.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 3 ottobre 1952, n. 1599 (pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale, n. 274 del 26 novembre 1952), in relazione agli artt. 3 e 4 della legge 12 maggio 1950, n. 230, art. 1 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e art. 1 del D.P.R. 10 aprile 1951, n. 256, e con riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 maggio 1964.

* * *

Sentenza n. 38/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

1. – Il primo dei motivi di eccesso di delega proposti dalla ordinanza del Tribunale di Pisa solleva la questione relativa all'obbligo dell'Ente espropriante di procedere ad una nuova pubblicazione dei piani particolareggiati di espropriazione allorché esso abbia (in seguito a richiesta dei proprietari interessati, formulata ai sensi dell'art. 4 della legge n. 230 del 1950, onde ottenere la rettifica di errori in essa incorsi) provveduto ad operare un nuovo computo del reddito dominicale ed emesso il decreto di espropriazione sulla base di tale diversa valutazione.

È anzitutto da mettere in rilievo come la denuncia da parte degli interessati, ed ugualmente la censura di cui all'ordinanza, non riguardavano tanto l'erronea determinazione del soggetto colpito dalla espropriazione (poiché il piano, pur facendo menzione della società agricola in nome collettivo "Fratelli Paltrinieri", non la considerava quale entità fornita di propria personalità giuridica, ma, con specifica menzione dei singoli partecipanti, determinava la misura degli espropri facendo riferimento alle quote di ciascuno di essi ed in proporzione alle medesime), quanto l'errore sull'oggetto, pel fatto di avere trascurato di procedere al coacervo dei vari beni appartenenti ai predetti, come sarebbe stato necessario in applicazione dell'art. 4 della legge n. 841 del 1950 (interpretato dall'articolo unico legge 16 agosto 1952, n. 1206), secondo cui la determinazione della quota da espropriare è da compiere in base al reddito dominicale dell'intera proprietà. La correzione dell'errore incorso ha reso necessaria una radicale modifica del piano particolareggiato originario, con la conseguenza di sostituire alla espropriazione della superficie catastale di Ha. 469,12,41, prima stabilita, una diversa per un'estensione molto minore, di Ha. 299,49,15.

La Corte ha già in precedenti pronunce (e specie nelle sentenze nn. 33 del 1961, 39 del 1962, 126 del 1963) ripetutamente affermato il principio della

necessità della corrispondenza fra le risultanze dei piani particolareggiati e le statuizioni dei decreti d'esproprio, e quindi dell'esigenza di procedere a nuova pubblicazione dei piani stessi allorché si accerti nei medesimi la sussistenza di errori che non siano meramente materiali.

I motivi ora dedotti dalla difesa dell'Ente Maremma non contengono argomenti che inducano a dare diversa interpretazione alle norme in materia. Non è da accogliere infatti l'opinione secondo cui ogni giudizio sulla sussistenza dell'obbligo di ripubblicazione dei piani e sulla sua osservanza dovrebbe rimanere sottratto al sindacato di costituzionalità, essendo questo limitato all'accertamento della rispondenza dei decreti di esproprio alla legge delegante, senza estendersi agli atti preparatori, che, per il loro carattere meramente interno, sarebbero da equiparare ai progetti di legge. A smentire la esattezza di tale tesi (e pure a prescindere da ogni considerazione di carattere generale sul punto relativo alla sindacabilità in questa sede degli atti o attività che concorrono alla formazione della legge quando questa assuma carattere di legge-provvedimento) basta considerare che la rilevanza dei piani di esproprio verso l'esterno, cioè nei confronti dei proprietari minacciati di esproprio nonché dei terzi interessati, risulta in modo testuale dall'obbligo di pubblicazione imposto dall'art. 4 della legge n. 230, che ovviamente assume la funzione di consentire la conoscenza della legalità del procedimento prescritto per la determinazione delle quote di scorporo, e di conseguenza rendere possibile l'esperimento dei rimedi rivolti ad ottenere la eliminazione di eventuali violazioni delle norme stesse, a preventiva tutela, in via amministrativa, dei diritti ed interessi pregiudicati dai piani. Sicché, costituendo i piani stessi elemento essenziale per la regolarità della formazione dei decreti di esproprio (secondo è altresì comprovato dall'obbligo della loro menzione nelle premesse di questi ultimi), deve escludersi l'asserita discrezionalità del legislatore delegato di discostarsi dalle risultanze dei medesimi, e negarsi altresì che possa sfuggire al sindacato di costituzionalità l'accertamento dell'osservanza delle modalità relative alla loro formazione. Proprio il richiamo che il resistente fa alle decisioni del Consiglio di Stato e della Cassazione, che hanno escluso la sottoposizione dei piani al sindacato delle giurisdizioni ordinaria ed amministrativa, in quanto ritenuti parti integranti dei decreti legislativi di esproprio, giova a riaffermare l'infondatezza della tesi sostenuta.

Né vale eccepire che l'art. 4 predetto non prescrive alcuna nuova pubblicazione nell'ipotesi prevista dall'ultimo comma, di rettifica di errori incorsi: ciò perché un'esigenza in questo senso discende dalla già rilevata funzione assegnata ai piani, di consentire fin dalla fase formativa dei decreti una difesa di fronte a lesioni lamentate dagli interessati, lesioni che ove si verificchino anche nelle operazioni rivolte alla correzione dei piani originari, rimarrebbero prive dei rimedi preventivi voluti assicurare ove si escludesse la necessità di rendere note le risultanze del nuovo procedimento esperito.

Argomento in contrario non può ricavarsi neppure dall'art. 2 della legge 2

aprile 1952, n. 339, poiché questo, come la stessa difesa del resistente rileva, conferisce solo una facoltà agli Enti di riforma di prolungare il termine utile, già fissato al 31 dicembre 1951, per la ripubblicazione dei piani particolareggiati, onde consentir loro il perseguimento dell'interesse pubblico affidato alla loro cura procedendo ad un tardivo accertamento delle consistenze patrimoniali, nell'eventualità che l'originaria determinazione delle quote espropriate fosse risultata inadeguata all'effettiva consistenza patrimoniale dei soggetti cui i precedenti piani si riferivano, e si fosse quindi presentata l'esigenza di una integrazione delle quote stesse. Si tratta in sostanza di una estensione nel tempo dei poteri discrezionali propri degli Enti, che nulla ha a che fare con l'obbligo che sorge nel caso, inverso a quello considerato nell'art. 2, di piani includenti beni non suscettibili di espropriazione o eccedenti le quote espropriabili.

Deve pertanto riaffermarsi il principio secondo cui la corrispondenza fra il contenuto del piano e quello del decreto di esproprio sia da richiedere almeno per la parte che assume rilievo sostanziale, e che di conseguenza una nuova pubblicazione si rende necessaria allorché vengano assunti elementi di giudizio prima trascurati o non esattamente valutati, e siano adottati criteri ed applicate norme diverse da quelle prima tenute presenti, così da pervenire ad una nuova e diversa determinazione delle quote da espropriare.

Che quest'ultima ipotesi si sia verificata nella specie risulta dalla precedente esposizione, senza che nulla possa opporsi in contrario pel fatto che i nuovi accertamenti abbiano condotto alla riduzione delle precedenti quote di scorporo, e che l'esproprio disposto non comprenda particelle diverse da quelle già considerate nel piano pubblicato nel dicembre 1961. Poiché, come si è ricordato, le doglianze mosse avverso quest'ultimo traevano ragione dalla mancata osservanza dell'art. 4 della legge stralcio e dell'articolo unico della legge n. 1206 del 1952, incombeva all'Ente (una volta accertato l'errore verificatosi) l'obbligo di rendere note le modalità seguite per la determinazione del reddito dominicale della intera proprietà di ognuno dei condomini, al fine di stabilire se e quale quota dei terreni siti in zona di riforma fosse suscettibile di esproprio a carico di ciascuno dei condomini, e così consentire agli interessati di far valere i loro rilievi.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3829 (pubblicato nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale, n. 16 del 21 gennaio 1953), in relazione all'art. 4 della legge n. 230 del 1950 e all'art. 4 della legge n. 841 del 1950, e con riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 1964.

* * *

Sentenza n. 41/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Sandulli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Con riferimento alle questioni per le quali si sono resi necessari i nuovi accertamenti ora compiuti dal Tribunale, l'ordinanza di rimessione precisa che da questi è risultato che il piano a suo tempo pubblicato a cura dell'Opera Sila nel Comune di Bisignano fu effettivamente intestato ai germani Vincenzo e Francesco Solima, mentre il decreto di scorporo ha colpito, nella proprietà comune, soltanto il primo; che alla data del 15 novembre 1949 Vincenzo e Francesco Solima possedevano un patrimonio terriero, rispettivamente, di Ha 671,53,51 ed Ha 411,16,38 (onde sia l'uno che l'altro avrebbero potuto essere legittimamente espropriati, non solo dei terreni scorporati congiuntamente nel Comune di S. Sofia d'Epiro, ma anche di quelli scorporati in testa al solo Vincenzo nel Comune di Bisignano); che i terreni espropriati nel Comune di Bisignano si appartenevano *pro indiviso*, oltre che ai germani Vincenzo e Francesco Solima (ai quali fu intestato il piano posto in pubblicazione), anche al cugino Eugenio Solima (mai menzionato nei piani) e a tutti e tre essi erano anche intestati in catasto.

Sulla base di tali premesse, la questione se sia legittima l'espropriazione in persona del solo Vincenzo Solima dei terreni siti nel Comune di Bisignano (per i quali il piano di scorporo era stato adottato e pubblicato in persona di lui e del fratello Francesco) è da risolvere in senso negativo. I germani Vincenzo e Francesco Solima erano entrambi legittimati a subire (congiuntamente o distintamente) lo scorporo, e il piano era stato redatto e posto in pubblicazione nei confronti di entrambi. Sulla base di esso, il patrimonio di Vincenzo Solima appariva dunque destinato a esser colpito in una quota corrispondente alla metà di quella poi effettivamente espropriata in testa a lui, allorché il decreto di espropriazione delle proprietà in Bisignano – per le quali lo scorporo era stato originariamente previsto in testa a lui e al fratello Francesco – fu intestato a lui soltanto. È chiara perciò la mancanza di quella puntuale corrispondenza tra piano posto in pubblicazione e piano approvato che il sistema delle leggi di riforma fondiaria (per la “legge Sila”, v. gli artt. 2, 4 e 5) considerano – come questa Corte ha avuto altre volte occasione di affermare (p. es., sentenze nn. 33 del 1961, 39 del 1962, 126 del 1963 e 38 del 1964) – garanzia essenziale e inderogabile della legalità dei decreti legislativi di Scorporo.

Nel delegare al Potere esecutivo la possibilità di emanare provvedimenti particolari con valore di legge, ai fini della realizzazione della riforma fondiaria,

le anzidette leggi hanno voluto circondare di notevoli garanzie tale eccezionale potestà, prescrivendo a questo scopo l'osservanza di un procedimento legale ordinato alla salvaguardia e alla certezza delle singole posizioni soggettive: l'inosservanza del dovuto procedimento, tanto se si risolve, quanto se non si risolve in un vizio di sostanza, non può quindi non viziare il provvedimento con valore di legge emanato in base alla delega. E il vizio – dato il criterio eminentemente “personale” delle procedure espropriative previste dalle leggi di riforma fondiaria (particolarmente sottolineata, a es., nelle sentenze di questa Corte nn. 8,10, 34, 57 del 1959, n. 77 del 1961) – non è di minor peso quando la discordanza investa, anziché i beni, i soggetti nei confronti dei quali la procedura si svolge (v. la sentenza n. 77 del 1961).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1951, n. 1410, in relazione agli artt. 4 e 5 della legge 12 maggio 1950, n. 230, e in riferimento agli artt. 76 e 77, comma primo, della Costituzione, in quanto, nel colpire beni di proprietà comune a Vincenzo e Francesco Solima fu Rosalbino e ad Eugenio Solima fu Goffredo, ha espropriato in testa a Vincenzo Solima anche la quota di comproprietà di cui il piano pubblicato in vista dello scorporo di tali beni aveva previsto l'espropriazione in testa a Francesco Solima.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 1964.

* * *

Sentenza n. 59/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

Questa Corte, con sentenza 13 luglio 1963 n. 129, ha statuito che gli artt. 1 e 4 della legge 14 luglio 1959, n. 741, nell'imporre al Governo di uniformarsi, nell'esercizio del potere delegato ad esso conferito, a tutte le clausole dei contratti collettivi nonché dei contratti integrativi, stipulati dalle associazioni sindacali, non ha inteso includere quelle fra esse che rendono obbligatori, anche per i non appartenenti alle associazioni stipulanti, l'obbligo dell'iscrizione alle Casse edili, istituite per gestire i contributi dovuti ai lavoratori edili a titolo di compenso per gratifiche, ferie e festività, nonché per prestazioni previdenziali e assistenziali, ed ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nella parte in cui rende obbligatori per tutti i lavoratori edili gli artt. 34 (per il riferimento alle Casse edili ivi contenute)

e 62 (che disciplina l'istituzione e il funzionamento di tali Casse) del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo a detti lavoratori, e conseguentemente l'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui rende obbligatoria la iscrizione alla Cassa edile costituita con l'art. 6 del contratto collettivo integrativo per la Provincia di Salerno.

Che nella specie il D.P.R. 9 maggio 1961, n. 792, denunciato dall'ordinanza in esame, rende obbligatorio l'accordo collettivo stipulato per la Provincia di Perugia il 2 novembre 1959 fra le associazioni di imprenditori e di lavoratori edili, in ogni sua parte, e perciò pure in quella relativa alla costituzione di una Cassa edile, consacrata nella clausola 8, in riferimento all'art. 62 del citato contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959, sicché deve dichiararsene l'invalidità, sulla base delle stesse considerazioni svolte nella precedente sentenza n. 129 del 1963.

Ad uguale conclusione deve giungersi per quanto riguarda la clausola dello stesso decreto presidenziale che impone a tutti gli appartenenti alla categoria il versamento dei contributi previsti dall'art. 9 del contratto integrativo pel finanziamento dell'Ente Scuola di addestramento professionale.

Non può ritenersi che l'annullamento effettuato con la sentenza n. 129 della parte del D.P.R. n. 1032 del 1960, che estendeva ai lavoratori non iscritti ai sindacati stipulanti l'art. 62 di detto contratto nazionale, abbia fatto, di per sé, cadere anche le clausole di tutti i contratti integrativi provinciali emesse sulla base dell'art. 62 medesimo. Infatti questo si limita a conferire il potere di istituire, laddove si rendesse possibile, le Casse edili, ed ogni contratto collettivo provinciale, espressione della potestà normativa propria delle relative organizzazioni locali, presenta una sua propria autonomia, ed assume di fatto aspetti differenti da Provincia a Provincia. Trattandosi pertanto di norme diverse (sia pure a contenuto in tutto o in parte identico), si rende necessaria un'apposita pronuncia di illegittimità costituzionale che faccia venire meno la efficacia *erga omnes* delle norme stesse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 792, per la parte con la quale rende obbligatorie *erga omnes* le clausole 8 e 9 dell'accordo di lavoro del 2 novembre 1959 per la Provincia di Perugia, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 1964.

* * *

Sentenza n. 73/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Manca)*Considerato in diritto*

1. – Anche in questa sede l'Ente Maremma non disconosce che, nella formazione del piano particolareggiato di espropriazione della proprietà terriera del signor Giovanni Ghera, si tenne conto dei dati del nuovo catasto, anziché di quelli del vecchio, (ancora in vigore, nella zona, il 15 novembre 1949), ai fini della determinazione della quota di scorporo, in applicazione della legge 20 ottobre 1950, n. 841 (legge stralcio). Ammette quindi che il decreto di espropriazione del 2 aprile 1952, n. 372, sotto tale aspetto, debba essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

2. – La difesa dell'Ente peraltro, come si è accennato, chiede che sia demandato al giudice del merito, nell'ulteriore corso del giudizio, l'accertamento della rispondenza o meno dei dati del vecchio catasto all'effettiva consistenza del compendio terriero del proprietario al 15 novembre 1949, apportando le eventuali rettificazioni. Accertamento che non fu fatto nella fase amministrativa, non essendosi adita la Commissione centrale, in base all'art. 6 della legge n. 841 del 1950, dato che il piano era stato compilato in base ai dati del nuovo catasto.

La richiesta non può essere accolta.

A parte il rilievo che, se l'espropriante non ha potuto adire la Commissione centrale, ciò è dipeso dall'erronea applicazione dei dati catastali e quindi dal comportamento illegittimo dell'Ente, è da considerare che, nella specie, si discute della qualità di coltura e della classe di produttività dei terreni, di questioni cioè attinenti all'estimo catastale che, per l'art. 6 della legge sul contenzioso amministrativo (20 marzo 1865, n. 2248, allegato E) ed anche in base all'ultimo comma dell'art. 6 della legge n. 841 del 1950, sono sottratte alla competenza della giurisdizione ordinaria. Resta, invece, a questa riservata, in coerenza col sistema, secondo quanto ha già ritenuto questa Corte (sentenza n. 60 del 1960), la questione attinente alla estensione dei terreni soggetti allo scorporo, circa la quale peraltro, nella specie, non sorge contestazione.

3. – La tesi sostenuta dall'Ente, d'altra parte, non trova appoggio nella giurisprudenza, cui fa riferimento.

È da rilevare in proposito che, nel caso deciso con la sentenza n. 81 del 1957, il proprietario espropriato sosteneva che la valutazione del reddito dominicale si dovesse effettuare non soltanto tenendo conto delle tariffe di estimo al 1 gennaio 1943, come prescrive l'art. 4 della legge n. 841 del 1950, ma anche dei dati catastali vigenti a quella data. La Corte, disattendendo tale richiesta, ha ritenuto che, nelle espropriazioni previste da detta legge, occorre riferirsi al sistema delle leggi catastali, tenendo bensì conto, per il calcolo del reddito, delle tariffe al 1 gennaio 1943, ma in relazione alla situazione catastale e cioè all'estensione e classamento dei terreni, riportata al 15 novembre 1949,

secondo il procedimento che, in quel caso, era stato correttamente adottato dall'Ente espropriante. Quella parte della motivazione della sentenza quindi (circa la rispondenza alla situazione di fatto al 15 novembre 1949), alla quale si fa richiamo nella memoria difensiva, non può essere intesa se non come un ulteriore argomento a giustificazione del principio, fin da allora enunciato, della necessità che, a base della espropriazione, debbono tenersi presenti i dati catastali vigenti alla data anzidetta; principio che è stato ulteriormente affermato in varie sentenze (nn. 70 del 1958, 17, 56 e 75 del 1960 e 77 del 1961); ed è stato confermato nelle più recenti nn. 9 e 104 del 1963, pure ricordate dalla difesa dell'Ente. Nella prima invero è stata ritenuta la retroattività al 15 novembre 1949 dei dati catastali verificati nel 1950, in seguito all'accoglimento del reclamo dell'interessato proposto prima di tale data; e, nella seconda, è stata dichiarata la illegittimità del decreto di espropriazione, perché, nella decisione della Commissione centrale, emessa ai sensi dell'art. 6 della legge n. 841 del 1950, quanto all'estensione si erano applicati i dati del nuovo catasto non ancora in vigore.

4. – In base ai rilievi esposti si deve quindi concludere che, nel caso in esame, il calcolo del reddito dominicale della proprietà esproprianda doveva essere effettuato in base agli elementi del vecchio catasto, vigenti appunto al 15 novembre 1949; alla rettificazione dei quali, per quanto attiene in particolare alla qualità e classe dei terreni da assoggettare allo scorporo, si sarebbe dovuto procedere da parte dell'organo competente, secondo la procedura speciale stabilita dall'art. 6 della legge n. 841 del 1950.

In caso diverso, poiché per la formazione del piano particolareggiato occorre riferirsi necessariamente, come si è detto, alle risultanze catastali, si perverrebbe, nella specie, in sostanza, all'applicazione dei dati del nuovo catasto, il che è inammissibile, come non disconosce la difesa dell'Ente.

Date peraltro le deduzioni e le controdeduzioni delle parti, al giudice del merito, per definire l'attuale controversia, resta demandata l'indagine (che non risulta sia stata compiuta) volta ad accertare se, pur tenendo conto dei dati del vecchio catasto, la proprietà del sig. Ghera fosse esente del tutto dallo scorporo, come egli sostiene, ovvero se, in relazione al reddito dominicale, fosse soggetta al procedimento espropriativo e in quale misura, come invece deduce la difesa dell'Ente.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 1952, n. 372 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 maggio 1952, n. 102), in quanto, per la formulazione del piano di espropriazione, ha tenuto conto dei dati del nuovo catasto non ancora in vigore nella zona al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 1964.

* * *

Sentenza n. 78/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

Questa Corte, con sentenza 13 luglio 1963, n. 129, ha statuito che gli artt. 1 e 4 della legge 14 luglio 1959, n. 741, nell'imporre al Governo di uniformarsi, nell'esercizio del potere delegato ad esso conferito, a tutte le clausole dei contratti collettivi nonché dei contratti integrativi, stipulati dalle associazioni sindacali, non ha inteso includere quelle fra esse che rendono obbligatori, anche per i non appartenenti alle associazioni stipulanti, l'obbligo dell'iscrizione alle Casse edili, istituite per gestire i contributi dovuti ai lavoratori edili a titolo di compenso per gratifiche, ferie e festività, nonché per prestazioni previdenziali e assistenziali, ed ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nella parte in cui rende obbligatori per tutti i lavoratori edili gli artt. 34 (per il riferimento alle Casse edili ivi contenute) e 62 (che disciplina l'istituzione e il funzionamento di tali Casse) del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo a detti lavoratori, e conseguentemente l'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui rende obbligatoria l'iscrizione alla Cassa edile costituita con l'art. 6 del contratto collettivo integrativo per la Provincia di Salerno, che era oggetto della controversia allora decisa.

Nella specie il D.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, denunciato dall'ordinanza in esame, rende obbligatorio l'accordo collettivo stipulato per la Provincia di Palermo il 30 settembre 1959 fra le associazioni di imprenditori e di lavoratori edili, in ogni sua parte, e perciò pure in quella relativa alla costituzione di una Cassa edile, consacrata nelle clausole 9 e 13, in riferimento all'art. 62 del citato contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959, sicché deve dichiararsene l'invalidità, sulla base delle stesse considerazioni svolte nella precedente sentenza n. 129 del 1963.

Non può ritenersi che l'annullamento effettuato con la sentenza n. 129 della parte del D.P.R. n. 1032 del 1960, che estendeva ai lavoratori non iscritti ai sindacati stipulanti l'art. 62 di detto contratto nazionale, abbia fatto, di per sé, cadere anche le clausole di tutti i contratti integrativi provinciali emesse sulla base dell'art. 62 medesimo. Infatti questo si limita a conferire il potere di istituire, laddove si rendesse possibile, le Casse edili, mentre ogni contratto collettivo provinciale, espressione della potestà normativa propria delle relative organizzazioni locali, presenta una sua propria autonomia, ed assume di fatto aspetti differenti da Provincia a Provincia. Trattandosi pertanto di norme diverse, (sia pure a contenuto in tutto o in parte identico) si rende necessaria

una apposita pronuncia di illegittimità costituzionale che faccia venire meno la efficacia *erga omnes* delle norme stesse. Tale pronuncia deve però essere limitata alle clausole 9 e 13 che disciplinano l'istituzione della Cassa edile ed i versamenti alla medesima dei contributi, e non può estendersi alla clausola 6, per la quale l'ordinanza ha pure sollevato questione, poiché essa riguarda solo le percentuali dovute per ferie, gratifica e festività, che sono da considerare integrative del salario.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, per la parte in cui dichiara obbligatorie *erga omnes* le clausole 9 e 13 dell'accordo di lavoro del 30 settembre 1959 per la Provincia di Palermo, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 1964.

* * *

Sentenza n. 79/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

Questa Corte, con sentenza 13 luglio 1963, n. 129, ha statuito che gli artt. 1 e 4 della legge 14 luglio 1959, n. 741, nell'imporre al Governo di uniformarsi, nell'esercizio del potere delegato ad esso conferito, a tutte le clausole dei contratti collettivi, nonché dei contratti integrativi stipulati dalle associazioni sindacali, non ha inteso includere quelle fra esse che rendono obbligatori, anche per i non appartenenti alle associazioni stipulanti, l'obbligo dell'iscrizione alle Casse edili, istituite per gestire i contributi dovuti ai lavoratori edili a titolo di compenso per gratifiche, ferie e festività, nonché per prestazioni previdenziali e assistenziali, ed ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nella parte in cui rende obbligatori per tutti i lavoratori edili gli artt. 34 (per il riferimento alle Casse edili ivi contenute) e 62 (che disciplina l'istituzione e il funzionamento di tali Casse) del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959 relativo a detti lavoratori, o conseguentemente l'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui rende obbligatoria l'iscrizione alla Cassa edile costituita con l'art. 6 del contratto collettivo integrativo per la Provincia di Salerno, che veniva in considerazione nella vertenza decisa con quella sentenza.

Nella specie il D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, denunciato dall'ordinanza in esame, rende obbligatorio l'accordo collettivo stipulato per la Provincia di

Napoli il 2 ottobre 1959 fra le associazioni di imprenditori e di lavoratori edili, in ogni sua parte, e perciò pure in quella relativa alla costituzione di una Cassa edile, consacrata nella clausola 7, in riferimento all'art. 62 del citato contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959, sicché deve dichiararsene l'invalidità, sulla base delle stesse considerazioni svolte nella precedente sentenza n. 129 del 1963.

Non può ritenersi che l'annullamento effettuato con la sentenza n. 129 della parte del D.P.R. n. 1032 del 1960, che estendeva ai lavoratori non iscritti ai sindacati stipulanti l'art. 62 di detto contratto nazionale, abbia fatto, di per sé, cadere anche le clausole di tutti i contratti integrativi provinciali emesse sulla base dell'art. 62 medesimo. Infatti questo si limita a conferire il potere di istituire, laddove si rendesse possibile, le Casse edili, mentre ogni contratto collettivo provinciale, espressione della potestà normativa propria delle relative organizzazioni locali, presenta una sua propria autonomia, ed assume di fatto aspetti differenti da Provincia a Provincia. Trattandosi pertanto di norme diverse (sia pure a contenuto in tutto o in parte identico) si rende necessaria una apposita pronuncia di illegittimità costituzionale che faccia venire meno l'efficacia *erga omnes* delle norme stesse.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui dichiara obbligatorie *erga omnes* la clausola 7 dell'accordo di lavoro del 2 ottobre 1959 per la Provincia di Napoli, nonché la clausola 5, per la parte in cui dispone il versamento dei contributi alla Cassa edile, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 1964.

* * *

Sentenza n. 97/1964 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

Questa Corte, con sentenza 13 luglio 1963, n. 129, ha stabilito che gli artt. 1 e 4 della legge 14 luglio 1959, n. 741, nell'imporre al Governo di uniformarsi, nell'esercizio del potere delegato ad esso conferito, a tutte le clausole dei contratti collettivi nonché dei contratti integrativi, stipulati dalle associazioni sindacali, non hanno inteso includere quelle fra esse che rendono obbligatori, anche per i non appartenenti alle associazioni stipulanti, l'obbligo dell'iscrizione alle Casse edili, istituite per gestire i contributi dovuti ai lavoratori edili a titolo

di compenso per gratifiche, ferie e festività, nonché per prestazioni previdenziali e assistenziali, ed ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nella parte in cui rende obbligatori per tutti i lavoratori edili gli artt. 34 (per il riferimento alle Casse edili ivi contenuto) e 62 (che disciplina l'istituzione e il funzionamento di tali Casse) del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo a detti lavoratori, e conseguentemente l'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui rende obbligatoria l'iscrizione alla Cassa edile costituita con l'art. 6 del contratto collettivo integrativo per la Provincia di Salerno, del quale si discuteva in quella vertenza.

Che nella specie il D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, denunciato dall'ordinanza in esame, rende obbligatorio l'accordo collettivo stipulato per la Provincia di Napoli il 2 ottobre 1959 fra le associazioni di imprenditori e di lavoratori edili, in ogni sua parte, e perciò pure in quella relativa alla costituzione di una Cassa edile, consacrata nelle clausole 5 e 7 in riferimento all'art. 62 del citato contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959, sicché deve dichiararsene l'invalidità, sulla base delle stesse considerazioni svolte nella precedente sentenza n. 129 del 1963.

Non può ritenersi che l'annullamento effettuato con la sentenza n. 129 della parte del D.P.R. n. 1032 del 1960, che estendeva ai lavoratori non iscritti ai sindacati stipulanti l'art. 62 di detto contratto nazionale, abbia fatto, di per sé, cadere anche le clausole di tutti i contratti integrativi provinciali emesse sulla base dell'art. 62 medesimo. Infatti questo si limita a conferire il potere di istituire, laddove si rendesse possibile, le Casse edili, mentre ogni contratto collettivo provinciale, espressione della potestà normativa propria delle relative organizzazioni locali, presenta una sua propria autonomia, ed assume di fatto aspetti differenti da Provincia a Provincia. Trattandosi pertanto di norme diverse (sia pure a contenuto in tutto o in parte identico) si rende necessaria una apposita pronuncia di illegittimità costituzionale che faccia venire meno la efficacia *erga omnes* delle norme stesse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui dichiara obbligatorie *erga omnes* le clausole 5 (per la parte in cui dispone il versamento dei contributi alla Cassa edile) e 7 dell'accordo di lavoro del 2 ottobre 1959 per la Provincia di Napoli, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 1964.

* * *

Sentenza n. 3/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Castelli Avolio)*Considerato in diritto**[omissis]*

2. – La difesa dell’Ente di riforma espressamente riconosce, in entrambe le cause, che i decreti di esproprio furono emanati sulla base dei dati desunti dal nuovo catasto, entrato in conservazione, nelle rispettive zone, successivamente al 15 novembre 1949, data questa alla quale, invece, per giurisprudenza costante di questa Corte, avrebbe dovuto farsi riferimento. È certa pertanto la violazione dell’art. 4 della legge delega 21 ottobre 1950, n. 841, e la conseguente violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Deve pertanto, per tal ragione, dichiararsi fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis];

dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2714, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 7 del 10 gennaio 1953; 27 dicembre 1952, n. 3895, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 1953; 3 ottobre 1952, nn. 1763 e 1764, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 3 dicembre 1952, in quanto per la formazione dei piani di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nelle zone, successivamente al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 1965.

* * *

Sentenza n. 18/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Cassandro)*Considerato in diritto*

La questione è fondata.

L’accertamento della qualità dei terreni, intorno ai quali si controverte, attiene al giudizio di rilevanza, anzi fa tutt’uno con questo, ed è perciò di competenza del giudice *a quo*, al quale la Corte non può sostituirsi. Su questo punto, che è stato più volte sottoposto a giudizio, la giurisprudenza della Corte è costantissima e univoca (ordinanza n. 77 del 16 maggio 1957; sentenze n. 57 del 18 novembre 1959, n. 44 del 21 giugno 1960 e n. 78 del 22 dicembre 1961).

La Corte pertanto deve muovere dalla circostanza della qualità demaniale dei beni espropriati, accertata dal Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici della Basilicata, e deve in conseguenza dichiarare l'incostituzionalità dei decreti impugnati per la parte in cui abbiano ricompreso nell'esproprio terreni non di proprietà privata. Non può infatti essere posto in dubbio che il legislatore delegato esorbiti dai limiti della delega qualora, in violazione della norma contenuta nell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, abbia sottoposto ad espropriazioni beni demaniali e non già, come dispone testualmente l'articolo citato, "la proprietà terriera privata". Né vale opporre ciò che nel giudizio di merito, a quanto risulta dall'ordinanza, ha opposto l'Ente: che, cioè, nel caso in esame il Comune di Venosa dovrebbe esercitare il suo diritto sull'indennità di espropriazione ai sensi dell'art. 9 della legge 12 maggio 1950, n. 230, per la ragione già enunciata dalla Corte nella sentenza 22 dicembre 1961, n. 78, che il diritto di proprietà del Comune sul demanio universale non può essere riportato tra i "diritti dei terzi, compresi i diritti di uso civico", dei quali la norma invocata fa parola.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 25 luglio 1952, n. 1150, 14 maggio 1952, n. 517, e 6 settembre 1952, n. 1492, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, e in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, in quanto hanno incluso nell'espropriazione terreni di qualità demaniale.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 marzo 1965.

* * *

Sentenza n. 43/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Questa Corte, con sentenza 4 luglio 1963, n. 129, ha statuito che gli artt. 1 e 4 della legge 14 luglio 1959, n. 741, nell'imporre al Governo di uniformarsi, nell'esercizio del potere delegato ad esso conferito, a tutte le clausole dei contratti collettivi nazionali, nonché dei contratti integrativi provinciali stipulati dalle associazioni sindacali, non hanno inteso includere quelle fra esse che rendono obbligatoria anche per i non appartenenti alle associazioni stipulanti l'iscrizione alle Casse edili, istituite per gestire i contributi dovuti ai lavoratori edili a titolo di compenso per gratifiche, ferie e festività, nonché per prestazioni previdenziali e assistenziali, ed ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale

dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nella parte in cui rende obbligatori per tutti i lavoratori edili gli articoli 34 (per il riferimento alle Casse edili ivi contenuto) e 62 (che disciplina l'istituzione e il funzionamento di tali Casse) del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo a detti lavoratori, e, conseguentemente dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 865, per la parte in cui rende obbligatoria l'iscrizione alla Cassa edile costituita con l'art. 6 del contratto collettivo integrativo per la Provincia di Salerno, che era oggetto della controversia allora decisa.

Con la successiva sentenza 18 marzo 1964, n. 31, è stata dichiarata l'illegittimità dell'articolo unico del D.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, per la parte in cui rende obbligatoria *erga omnes* la clausola 9 dell'accordo di lavoro del 30 settembre 1959 per la Provincia di Palermo, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Con altra sentenza 23 ottobre 1964, n. 78, la Corte, nel riconfermare l'illegittimità costituzionale del D.P.R. n. 1642 che dispone l'obbligatorietà dell'osservanza della clausola 9 dell'accordo, ha dichiarato la illegittimità dello stesso articolo unico anche per la parte in cui rende obbligatoria la clausola 13 dell'accordo predetto riferentesi al versamento dei contributi alla Cassa edile.

L'articolo unico dello stesso decreto presidenziale n. 1032 del 1960, viene ora denunciato per la parte che rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 61 del contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959 per gli operai addetti alle industrie edilizia ed affini, riguardante l'addestramento professionale, nonché l'articolo unico del D.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, nella parte che conferisce la stessa obbligatorietà alle clausole 10 e 13 dell'accordo collettivo di lavoro 30 settembre 1959 per gli operai della Provincia di Palermo, addetti alle predette industrie.

Osserva la Corte costituzionale che l'addestramento professionale, affidato dall'art. 61 del contratto collettivo nazionale e dalla clausola 10 dell'accordo collettivo provinciale alle associazioni territoriali di categoria, non è suscettibile dell'estensione ai non appartenenti alle associazioni disposta dai citati decreti presidenziali, in quanto, mentre non può ritenersi attinente alla specifica finalità posta dall'art. 1 della legge n. 741 di assicurare i minimi inderogabili salariali e normativi, importa anche per gli estranei alle associazioni la necessità dell'instaurazione di rapporti con queste, rapporti che esulano dal contenuto caratteristico dei contratti collettivi, riguardante solo la disciplina dei diritti e obblighi intercorrenti direttamente fra singoli lavoratori e datori di lavoro.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio

1960, n. 1032, per la parte con cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 61 del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959 per gli operai addetti all'industria edilizia;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, per la parte in cui rende obbligatoria *erga omnes* la clausola 10 dell'accordo integrativo provinciale di lavoro 30 settembre 1959 per gli operai addetti alle industrie edilizia ed affini della Provincia di Palermo;

[*omissis*].

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 1965.

* * *

Sentenza n. 56/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione sollevata con le ordinanze del Tribunale e della Corte di appello di Napoli di eccesso di delega del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nella parte in cui impone anche ai non iscritti alle associazioni sindacali l'esperimento della conciliazione prima di poter proporre azione giudiziaria in ordine a controversie insorte in applicazione dei contratti collettivi di lavoro, si deve ritenere fondata.

Esattamente le ordinanze della Corte di appello di Napoli mettono in rilievo l'analogia che è dato rilevare fra le ragioni assunte dalla sentenza n. 129 del 1963 a fondamento della pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 62 dello stesso contratto collettivo ora denunciato, e quelle invocabili per negare l'estensibilità *erga omnes* dell'art. 55. Nell'un caso e nell'altro infatti si è in presenza di clausole le quali, mentre non si palesano strettamente necessarie a garantire il trattamento minimo voluto assicurare ai lavoratori (che costituisce il fine voluto conseguire dalla legge n. 741 del 1959 nel disporre l'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi post-corporativi, ed insieme il limite del potere dell'organo delegato), non hanno poi ad oggetto la disciplina dei rapporti intercorrenti fra le parti dei contratti individuali di lavoro, ma si riferiscono invece a diritti e doveri esercitabili attraverso l'interposizione delle associazioni sindacali di diritto privato. Il tentativo di conciliazione ad esse affidato richiede, per potersi effettuare, la sottoposizione dei singoli a vincoli di subordinazione nei confronti delle medesime e di queste nei confronti dei primi: vincoli che (a prescindere dalla loro incidenza sul principio della libertà sindacale) non possono considerarsi pertinenti a quella parte della contrattazione collettiva cui si è riferito l'art. 1 della citata legge n. 741.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, per la parte con cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 55 del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959 per gli operai addetti all'industria edilizia e affini, che dispone l'esperimento obbligatorio di conciliazione, per violazione dell'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, in relazione all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1965.

* * *

Sentenza n. 89/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Castelli Avolio)

Considerato in diritto

1. – Come risulta dall'ordinanza di rinvio, l'Ente di riforma, per i beni di proprietà della De Matthaeis siti nel Comune di S. Croce, ha considerato, ai fini dello scorporo, un reddito dominicale non corrispondente a quello risultante dal certificato catastale esibito dalla espropriata.

Questa Corte ha costantemente ritenuto che la consistenza della proprietà soggetta ad esproprio ai sensi dell'art. 4, comma primo, della legge n. 841 del 1959 (estensione e classificazione dei terreni) deve essere determinata con riferimento alla data del 15 novembre 1949, e che le tariffe di estimo applicabili per la determinazione del reddito dominicale, ai fini suddetti, sono quelle in vigore al 1 gennaio 1943. Ora, come del resto le parti hanno ammesso concordemente, il reddito dominicale tenuto presente dall'Ente di riforma con riguardo ai terreni siti in Comune di S. Croce è diverso e superiore a quello indicato nel certificato catastale esibito dalla De Matthaeis, recante l'espresso riferimento alla data del 15 novembre 1949, ed è diverso quindi da quello che avrebbe dovuto determinarsi a norma di legge.

Né su tale conclusione possono incidere le obiezioni dell'Avvocatura, perché l'accertamento che il Tribunale avrebbe omesso, dovrebbe tendere unicamente a rilevare come e perché l'Ente abbia tenuto presente un reddito dominicale superiore a quello indicato nel certificato catastale, il che non sembra possa avere rilievo nella specie, essendo sufficiente, a concretare la violazione dei limiti della delega, la non rispondenza dei dati sopra descritti.

2. – Per quanto riguarda poi la deliberazione della Commissione censuaria centrale concernente i terreni nel Comune di Rotello, è da rilevare che, in base ad essa, è stata determinata una superficie superiore a quella risultante dal certificato catastale esibito dalla De Matthaeis, e superiore risulta altresì il

reddito dominicale relativo, rispetto a quello riportato nel certificato medesimo. Né su tale elemento obiettivo vi è questione fra le parti. Ciò su cui invece si discute è la legittimità della deliberazione, che viene negata dalla espropriata, e sostenuta dall'Ente e dal Ministero.

Al riguardo deve osservarsi che, secondo quanto risulta dal verbale del collegio dei periti e dal testo della deliberazione, al collegio stesso fu dato mandato "di eseguire i necessari rilievi ed indagini intesi ad accertare, per i beni reclamati, gli elementi catastali sulla base delle risultanze aggiornate del nuovo catasto in vigore dal 1 febbraio 1952", e che il collegio dei periti "ha effettuato le indagini del caso, e avvalendosi degli accertamenti compiuti sul luogo a cura dell'Ufficio tecnico del catasto di Campobasso con l'intervento dell'Ente e della ditta esproprianda, regolarmente invitati, ha determinato i seguenti elementi ecc."

Da ciò emerge che la Commissione, nel conferire al collegio dei periti il mandato, fissò i criteri direttivi per l'esecuzione, assegnando allo scopo un elemento di riferimento obbligatorio, costituito dalle risultanze aggiornate del nuovo catasto entrato in vigore il 1 febbraio 1952. E questo elemento non aveva carattere meramente indicativo, ma era determinante in quanto avrebbe dovuto costituire "la base", il punto di partenza dei rilievi e delle indagini tendenti ad accertare gli elementi da tenere presenti ai fini dell'esproprio. Ora, tali direttive, integralmente applicate dal Collegio dei periti, sono indubbiamente in contrasto col disposto dell'art. 6 della legge n. 841 del 1950. Secondo il disposto di tale articolo, si può ricorrere, nelle zone in cui sono in vigore i vecchi catasti, ai fini della determinazione definitiva del reddito dominicale imponibile, "per ogni questione riflettente la non corrispondenza dell'estensione, della classe di produttività e della qualità di coltura del fondo rispetto ai dati risultanti dal catasto".

Chiaramente la legge prevede così un mezzo di aggiornamento dei dati catastali da tenere presenti ai fini dell'esproprio, ed è ovvio che, se di aggiornamento si tratta, i tecnici chiamati ad operarlo, come nella specie, avrebbero dovuto tenere presenti, quale elemento base, i dati del vecchio catasto, in relazione ai quali, attraverso le indagini e gli accertamenti necessari, avrebbero dovuto effettuare le eventuali modifiche tendenti a ripristinarne la rispondenza con la realtà alla data del 15 novembre 1949.

I tecnici, invece, hanno adottato, come base, non già il catasto vigente a tale data, bensì quello nuovo successivamente entrato in vigore, ed hanno così introdotto un elemento di giudizio non voluto dalla legge.

Infatti non sulla base delle risultanze del vecchio catasto, ed attraverso gli accertamenti, si è giunti alla realtà del 15 novembre 1949, ma sulla base dei dati del nuovo catasto, diversi, si è giunti ad una realtà di fatto diversa, che è altresì sprovvista di qualsiasi esatto riferimento temporale sulla validità dei dati accertati, e non è quindi neppure collocabile nel tempo con quella precisione che, invece, l'art. 4 della legge impone, così come la Corte ha numerose volte

stabilito. Assume così un inequivocabile significato la perfetta rispondenza dei dati forniti dalla Commissione a quelli censiti dal nuovo catasto, in quanto è chiaro che, in tal modo, il collegio dei periti ha addirittura fatto propri quei dati che la Commissione, pur illegittimamente, come si è visto, si era comunque limitata ad indicare come base della loro indagine.

Onde è da escludersi che la corrispondenza in parola, come afferma l'Avvocatura, sia spiegabile con l'effettiva rispondenza alla realtà dei dati del nuovo catasto fin dalla data del 15 novembre 1949, essendo, per contro, tale asserzione solo una ipotesi, non suffragata da nessuna prova, e perciò non idonea ad eliminare l'illegittimità del procedimento adottato.

3. – Deve concludersi che l'impugnato decreto è in contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione, essendo stato emesso in violazione dei limiti imposti dalla legge di delegazione, e pertanto se ne deve dichiarare la illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3455, in quanto sono stati posti alla base della formazione del piano di espropriazione dati non relativi alle risultanze catastali dei fondi al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1965.

* * *

Sentenza n. 100/1965 (Pres. Ambrosini; Rel. Benedetti)

Considerato in diritto

La questione di legittimità costituzionale riguardante la obbligatorietà *erga omnes* delle norme istitutive delle Casse edili, ha già formato oggetto di diverse pronunce da parte della Corte.

Con la sentenza 4 luglio 1963, n. 129, la Corte ha statuito che gli artt. 1 e 4 della legge 14 luglio 1959, n. 741, nel prescrivere al Governo di uniformarsi, nell'esercizio del potere delegato ad esso conferito, a tutte le clausole dei contratti collettivi nonché dei contratti integrativi, stipulati dalle associazioni sindacali, non hanno inteso includere anche quelle clausole che impongono ai non appartenenti alle associazioni l'obbligo della iscrizione alle Casse edili. In conseguenza di ciò con successive sentenze (n. 31, 78 e 79 del 1964) è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di varie norme concernenti l'istituzione e il funzionamento di tali Casse nonché l'obbligatorietà di iscrizione alle medesime.

Sostanzialmente identico ai casi già decisi è quello di specie e la necessità di una nuova apposita pronuncia di illegittimità deriva solo dal fatto che la norma ora in esame è contenuta in altro contratto collettivo.

Trattasi dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 867, che ha reso obbligatorie per la Provincia di Roma tutte le clausole contenute nell'accordo collettivo stipulato il 30 settembre 1959 fra associazioni di imprenditori e di lavoratori edili, in esse compresa, quindi, anche la clausola 11 concernente la istituzione di una Cassa edile.

Alla stregua delle considerazioni svolte nelle richiamate sentenze quest'ultima clausola è da ritenersi invalida e conseguentemente il D.P.R. n. 867 del 1961 va dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alla parte in cui rende obbligatoria *erga omnes* la clausola medesima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 867, per la parte in cui rende obbligatoria *erga omnes* la clausola 11 dell'accordo di lavoro 30 settembre 1959 per la provincia di Roma, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per la violazione degli artt. 76 e 77, comma primo, della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1965.

* * *

Sentenza n. 2/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Benedetti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. La Giunta speciale delle espropriazioni presso la Corte di appello di Napoli – istituita in virtù dell'art. 17 del decreto-legge luogotenenziale 27 febbraio 1919, n. 219, concernente “Provvedimenti a favore della città di Napoli” convertito nella legge 24 agosto 1921, n. 1920 – aveva, in origine, una potestà giurisdizionale territorialmente limitata al solo Comune di Napoli. In deroga alle disposizioni della legge generale sulle espropriazioni per pubblica utilità, la citata norma attribuisce, infatti, alla Giunta – anziché al giudice ordinario – la determinazione, in via contenziosa, delle indennità per le espropriazioni relative a beni immobili siti nel Comune di Napoli per le quali siano applicabili le disposizioni di cui agli artt. 12 e 13 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sul risanamento di Napoli.

L'ambito territoriale di questa speciale giurisdizione subì, però, una estensione per effetto del R.D. 11 aprile 1926, n. 752, contenente “Poteri dell'Alto

Commissariato per la città e la Provincia di Napoli in materia di espropriazioni di pubblica utilità". L'art. 2 di tale decreto, infatti, nell'attribuire all'Alto Commissariato la facoltà di dichiarare indifferibili ed urgenti le opere di pubblica utilità da eseguirsi nella città e nella Provincia di Napoli, richiama, nel secondo comma, l'art. 17 del D.L.L.gt. n. 219 del 1919 riguardante la Giunta speciale, sì che dal coordinamento tra le citate disposizioni è dato chiaramente inferire l'estensione della giurisdizione della Giunta alle procedure espropriative eseguite nella Provincia di Napoli.

3. – Ciò premesso, venendo all'esame di merito della questione prospettata, per giudicare circa la sussistenza o meno del dedotto eccesso di delega occorre accertare, attraverso un processo di raffronto tra la norma delegata e quella delegante, se vi sia conformità o divergenza tra le due norme; se cioè rientri nella legge di delegazione il potere del Governo in ordine alla operata estensione della competenza territoriale della Giunta.

Il quesito trova facile risposta, in senso negativo, nel titolo e ancor più nel testo letterale della legge di delega 24 dicembre 1925, n. 2299. Con essa il legislatore dell'epoca, nell'intento di adottare "provvedimenti sull'organizzazione degli uffici per l'esecuzione di opere pubbliche nel mezzogiorno e nelle isole". autorizzava il Governo (art. 1) "ad emanare disposizioni aventi vigore di legge per regolare... mediante modificazioni agli ordinamenti attuali il decentramento e l'unificazione delle funzioni ora esercitate dai diversi Ministeri per l'esecuzione delle opere pubbliche nonché per l'adozione di tutte le provvidenze comunque dirette al miglioramento delle condizioni economiche, igieniche e sociali delle provincie meridionali".

Trattavasi, com'è evidente, di una delega per la realizzazione di un largo decentramento e contemporanea unificazione di funzioni esclusivamente amministrative che il Governo intendeva attuare al fine di avviare a concreta soluzione l'annoso e grave problema del Mezzogiorno.

La natura e l'estensione dei poteri delegati risultano, peraltro, evidenti al lume dei lavori preparatori della legge in esame in cui si parla di "decentrare i poteri amministrativi, per modo che la deliberazione sia più vicina alla realtà", di "decentramento limitato ad un campo amministrativo perfettamente identificato e determinato", di creazione di nuovi istituti nei quali "dovranno essere concentrate le facoltà che in materia di lavori pubblici e di interventi statali... sono adesso distribuite tra le varie branche dell'Amministrazione centrale" e precisamente del "Ministero dei lavori pubblici, della economia nazionale, dell'interno e della pubblica istruzione".

Non poteva quindi il Governo, nell'attuazione di una delega riguardante esclusivamente gli ordinamenti amministrativi, dettare norme in materia di giurisdizione estendendo al territorio della Provincia di Napoli la competenza della Giunta speciale che l'art. 17 del D.L.L.gt. n. 219 del 1919 aveva previsto solo per la città di Napoli. Così operando il legislatore delegato ha esorbitato dai poteri conferitigli e, pertanto, l'art. 2, comma secondo, del R.D. n. 752 del 1926

va dichiarato costituzionalmente illegittimo in relazione al disposto dell'art. 77, comma primo, della Costituzione, secondo il quale il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 2, comma secondo, del R. D. 11 aprile 1926, n. 752, nella parte in cui estende la competenza della Giunta speciale presso la Corte di appello di Napoli alle procedure espropriative riguardanti beni immobili situati nella Provincia di Napoli, per eccesso dai limiti della delega conferita al Governo con legge 24 dicembre 1925, n. 2299, in riferimento all'art. 77, comma primo, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 gennaio 1966.

* * *

Sentenza n. 8/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Fragali)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Il D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1019, emesso in base alla delegazione contenuta nella legge 14 luglio 1959, n. 741, ha esteso *erga omnes* l'accordo interconfederale 20 dicembre 1950, sui licenziamenti per riduzione di personale.

Questo accordo, fra l'altro, istituisce e regola un procedimento di conciliazione affidato alle organizzazioni provinciali delle associazioni sindacali che lo conclusero, diretto ad evitare e ad eliminare i contrasti che quei licenziamenti possono determinare nei rapporti di lavoro aziendale. Non vi è dubbio che le norme relative a tale procedimento sono di ordine strumentale, con riguardo al fine perseguito dalla suddetta legge 14 luglio 1959, n. 741; ma nelle precedenti sentenze di questa Corte del 13 luglio 1963, n. 129, e del 6 luglio 1965, n. 56, si è chiarito che unicamente le determinazioni contrattuali non strettamente necessarie a garantire i minimi retributivi e normativi sono estranee agli interessi che la citata legge ha voluto tutelare.

Nella specie, un procedimento di conciliazione fra associazioni professionali non è strettamente necessario ai fini di una protezione minima del lavoratore nel caso in cui il datore di lavoro ritenga necessaria una riduzione di personale: questa protezione è data, nell'accordo, da norme precise di carattere sostanziale, che il datore di lavoro deve osservare per regolare l'ordine dei

licenziamenti. Per giunta quel procedimento, dovendo contenersi nell'ambito dei fini che l'accordo persegue (art. 6, primo comma), non può ritenersi indirizzato se non allo scopo enunciato nel secondo comma dello stesso art. 6; nel quale si esprime "la fiducia di porre in essere uno strumento idoneo a favorire la collaborazione tra le organizzazioni e gli appartenenti alle categorie rappresentate e a risolvere pacificamente i contrasti che i provvedimenti di licenziamento frequentemente determinano nei rapporti di lavoro aziendale". In modo che è direttamente destinato a regolare l'azione sindacale e i rapporti fra sindacati, a prevenire ed eliminare contese sindacali, sia pure incidenti sui rapporti di lavoro che ineriscono ad una singola impresa; tanto vero che la sua instaurazione è soltanto oggetto di obbligazioni reciproche delle associazioni, e non ne sono parti necessarie né il datore di lavoro, che può soltanto assistere l'organizzazione industriale e unicamente se questa ne richieda la presenza, né il lavoratore, perché l'organizzazione alla quale egli è iscritto può farsi assistere, non da lui, ma dalla commissione interna o da una rappresentanza di questa. Per quanto sia vero che gli effetti della conciliazione influenzano il rapporto individuale, non è contestabile che ciò accade in sede di composizione delle vertenze sindacali insorte sulla materia regolata dall'accordo, quindi in via riflessa, e soltanto con riferimento a singole ipotesi controverse; mentre la legge delegante mirava ad un diretto ed astratto regolamento del rapporto individuale.

La Corte, nella citata sentenza 6 luglio 1965, ha rilevato che non possono ritenersi compresi nell'ambito della legge 14 luglio 1959, n. 741, i regolamenti di diritti e di doveri attuabili attraverso l'interposizione delle associazioni sindacali che conclusero il singolo contratto collettivo; ed ha osservato che, in tal caso, gli estranei a dette associazioni vengono sottoposti a vincoli di subordinazione nei confronti delle medesime, la cui predisposizione, a parte l'incidenza del sistema sul principio della libertà sindacale, non si può reputare pertinente a quella parte della contrattazione collettiva alla quale si è riferita la legge di delegazione. Questo assoggettamento si ha certamente nella specie se, come si è detto, al procedimento non hanno diritto di partecipare né il datore di lavoro, né i lavoratori, se i provvedimenti di licenziamento non possono aver corso fino a quando le organizzazioni sindacali ritengano possibile la conciliazione e, nel caso di accordo, possono aver effetto esclusivamente in conformità ai termini dello stesso (art. 2, lettera *e*). Il potere delle associazioni nei confronti dei non iscritti è tanto più penetrante in quanto spetta ad esse l'esaminare se il motivo della riduzione del personale sia consistente e, nel caso affermativo, se vi siano concrete e attuali possibilità di evitarla, in tutto o in parte, senza costituire un carico improduttivo per il datore di lavoro (art. 2, lettera *a*, dell'accordo).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1019, concernente norme sui licenziamenti per riduzione di personale dei lavoratori dipendenti dalle imprese industriali, nella parte in cui prescrive l'obbligo di un previo procedimento di conciliazione fra le organizzazioni sindacali competenti, nel caso in cui il datore di lavoro dovesse ravvisare la necessità di attuare quella riduzione;

[*omissis*];

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 1966.

* * *

Sentenza n. 24/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

1. – Il primo motivo dedotto a sostegno della questione di costituzionalità per eccesso di delega del D.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4134, è fondato. Risulta infatti dagli atti che la Sezione speciale per la riforma fondiaria in Puglia e Lucania, nel determinare la consistenza della proprietà terriera appartenente a Carlo De Pascalis alla data del 15 novembre 1949, vi ha incluso anche il fondo denominato “Prisenna” che, invece, in virtù dell'atto (stipulato il 18 luglio 1944 e registrato il 26 stesso mese) con cui si è proceduto alla divisione consensuale dei beni dell'eredità della madre Teresa De Pascalis deceduta nel 1927, cui concorrevano in parti uguali i due fratelli Carlo e Giovanni De Pascalis, era stato assegnato a quest'ultimo. Sicché nessun dubbio può sorgere sulla violazione dell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, per non essersi tenuto conto della situazione relativa alla proprietà sussistente al 15 novembre 1949.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4134, in riferimento all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, in quanto nel procedere alla determinazione della consistenza della proprietà terriera posseduta da Carlo De Pascalis, vi ha incluso il fondo Prisenna che aveva cessato di farne parte fin dal 1944.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo, della Consulta, il 17 marzo 1966.

* * *

Sentenza n. 28/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Castelli Avolio)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La illegittimità costituzionale per eccesso di delega dei decreti presidenziali di espropriazione impugnati non è contestata dall'Ente Maremma e d'altra parte, secondo l'oramai costante giurisprudenza della Corte (v. sentenze nn. 70 del 1958; 47 e 77 del 1961; 18 del 1962; 73 del 1964; 3 del 1965), sussiste la violazione dell'art. 76 della Costituzione, in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, quando, per la formulazione del piano di esproprio ai fini della riforma fondiaria, l'Ente di riforma ha tenuto conto dei dati del nuovo catasto, non ancora entrato in vigore nelle zone di esproprio al 15 novembre 1949, anziché dei dati del vecchio catasto.

Non vi è dubbio pertanto che, sotto il cennato profilo, debbano dichiararsi costituzionalmente illegittimi i DD. PP. 29 novembre 1952, n. 2774, e 3 ottobre 1952, n. 1756.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2774, e 3 ottobre 1952, n. 1756, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, n. 8 del 12 gennaio 1953 e n. 280 del 3 dicembre 1952, in quanto per la formazione dei piani di espropriazione, in danno, rispettivamente degli eredi di Di Clemente Benedetto e Campani Laura, fu tenuto conto dei dati dei nuovi catasti non ancora in vigore, nelle zone, alla data del 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 marzo 1966.

* * *

Sentenza n. 31/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Jaeger)

Considerato in diritto

L'Avvocatura generale dello Stato e la difesa della signora Maria Dussoni vedova Arangino hanno insistito, tanto nelle memorie scritte quanto nel corso

della discussione orale, sui dati di fatto concernenti i caratteri dei beni oggetto della espropriazione, sulle loro misure e, in particolare, sul grado di pendenza dei terreni espropriati.

Nella ordinanza di rimessione la Corte di appello di Cagliari non ha ommesso di dare atto espressamente che “nella specie, risulta che non pochi dei terreni boschivi espropriati hanno una pendenza che varia dal 20-25 al 30-35 e 40 per cento”, richiamando un certificato dell’Ispettorato dipartimentale del Corpo forestale della Provincia di Nuoro in data 10 aprile 1953.

La stessa Corte ha pure aggiunto una propria valutazione conclusiva, osservando che “trattasi, evidentemente, di pendenze per cui, anche ammesso un certo grado di discrezionalità di apprezzamento da parte del legislatore delegato, è da escludere, nel modo più assoluto, la qualificazione di lievi”.

La soluzione del quesito sulla legittimità del provvedimento del legislatore delegato dipende pertanto esclusivamente dalla interpretazione della norma contenuta nell’art. 5 della legge 21 ottobre 1950, n. 841 (così detta legge “stralcio”), redatta nei termini seguenti: “Sono, di regola, esclusi dall’esproprio i boschi. L’Ente ha tuttavia facoltà di espropriare i boschi in pianura o in lieve pendio, suscettibili di trasformazioni agrarie ed esenti dal vincolo idrogeologico”.

A quanto risulta dagli atti di causa, riguardo al vincolo idrogeologico non è sorta questione; si è discusso ampiamente, invece, a proposito del concetto di boschi “in lieve pendio”, considerato dalla legge come equiparabile – ai fini della espropriazione – a quello di boschi “in pianura”.

Dal testo legislativo si ricava che la regola è data dalla esclusione della espropriazione dei boschi in genere, mentre sono ammessi – in via di eccezione alla regola stessa – procedimenti espropriativi concernenti alcuni tipi di boschi in pianura. Questo termine avrebbe potuto però essere interpretato alla lettera, come richiedente un perfetto livellamento della superficie boschiva, raramente esistente in natura; e perciò la legge ha voluto equiparare ai boschi in piano quelli che si presentassero in “lieve pendio”, sempre che fossero “suscettibili di trasformazioni agrarie”.

Poiché si tratta di eccezioni, è fin troppo evidente che l’interprete è tenuto ad intendere queste norme nel modo più rigoroso, e quindi a considerare “lieve” solo quella pendenza, calcolata rispetto all’estensione del bosco, che si discosti in misura minima dal piano e consenta la trasformazione agraria.

Quel “certo grado di discrezionalità di apprezzamento da parte del legislatore delegato”, di cui fa parola la ordinanza della Corte di appello, può essere consentito, ma solo entro i limiti tracciati dalle osservazioni esposte fin qui e conseguenti al carattere del provvedimento, eccezionale rispetto alla regola, che in via generale esclude i boschi dalla espropriazione. Né occorre soffermarsi sui motivi di tale esclusione, che risponde alla esigenza di salvare quanto più è possibile il patrimonio forestale, tanto più nei casi in cui il giudice di merito

ritenga di escludere la possibilità o la convenienza della trasformazione agraria, in base al disposto dell'art. 5 della c.d. legge stralcio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, nn. 2664 a 2666, e 18 dicembre 1952, nn. 3104 a 3110, in relazione all'art. 5 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, nelle parti in cui essi hanno compreso nella quota da espropriare alla signora Maria Dussoni vedova Arangino anche terreni boschivi con pendenze talmente elevate da non consentirne la trasformazione agraria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 1966.

* * *

Sentenza n. 45/1966 (Prs. Ambrosini, Rel. Mortati)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Le ordinanze predette hanno tutte ad oggetto la denuncia dell'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 della Costituzione, delle clausole 55 e 56 del contratto collettivo di lavoro 24 luglio 1959 per gli addetti all'industria edilizia, esteso *erga omnes* con il D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nella considerazione che tanto l'obbligo del tentativo di conciliazione, imposto dalla prima di esse, quanto la decadenza, sancita dalla seconda, dal diritto del lavoratore a proporre qualsiasi reclamo avanzato oltre i quattro mesi dalla cessazione del rapporto stesso, eccedono dai limiti posti dalla delega di cui all'art. 1 della legge n. 741 del 1959, ove siano fatti valere in confronto ai non iscritti alle associazioni sindacali stipulanti. Poiché la Corte ha già, con la sentenza n. 56 del 1965, dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo unico del citato decreto presidenziale, nella parte in cui rende obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria la clausola 55 del contratto collettivo oggetto del decreto stesso, si deve dichiarare manifestamente infondata la questione ad essa relativa, e limitare l'indagine all'altra, sulla costituzionalità della clausola 56, in nessun modo collegata con quella precedentemente decisa.

3. – Poiché, come si è ricordato, la questione predetta è stata proposta con riferimento all'art. 76, esula dall'esame da compiere ogni considerazione attinente alla compatibilità della disposizione denunciata con principi o norme di legge inderogabili.

La Corte, con la sentenza n. 129 del 1963, ha ritenuto che la delega

conferita al Governo dall'art. 1 della legge n. 741 del 1959 per l'emanazione di norme aventi forza di legge, uniformi alle clausole dei contratti collettivi stipulati anteriormente a detta legge, trova un preciso limite nel fine voluto raggiungere di assicurare minimi di trattamento economico e normativo per tutti gli appartenenti ad una medesima categoria, ed ha conseguentemente statuito che esorbita da tale fine, e quindi eccede dalla delega ogni estensione di clausole che abbiano ad oggetto non già la diretta disciplina della formazione, dello svolgimento, dell'estinzione del rapporto di lavoro e dei correlativi diritti e doveri delle parti che in esso intervengono, bensì la predisposizione di procedimenti e modalità le quali rivestano carattere meramente strumentale rispetto alla disciplina predetta, a meno che non si palesino strettamente necessarie al conseguimento del bene menzionato.

Se si fa applicazione dei principi così formulati alla statuizione dell'art. 56 si è condotti a ritenere la sua estraneità ai poteri consentiti al legislatore delegato. Infatti essa concerne le pretese che il lavoratore faccia valere successivamente alla estinzione del rapporto di lavoro, e la deroga disposta alle norme di diritto comune circa i modi di tutela delle pretese stesse non solo non appare mezzo necessario ad assicurare il minimo normativo, cui ha riguardo la legge delegante, ma può riuscire, in pratica ed in determinate circostanze, pregiudizievole alla soddisfazione di tale esigenza. Anche ad ammettere la validità di clausole di decadenza dall'esercizio del potere di difesa giurisdizionale dei diritti discendenti dall'attività di lavoro, non è dubbio che essa può trovare fondamento solo nell'autonomia contrattuale, e che quindi ogni estensione delle medesime al di là della cerchia dei titolari di tale autonomia deve considerarsi sfornita di base giuridica.

Non vale opporre, come fa la difesa di una delle parti intervenuta nel giudizio promosso dalla Corte di appello di Napoli, che il legislatore delegante ha voluto assicurare l'obbligatorietà di "tutte" le disposizioni dei contratti collettivi, e non già solo di quelle favorevoli ai lavoratori, data l'intima connessione ed interdipendenza che insieme le collega e ne fa un tutto organico ed inscindibile. Infatti se questa tesi fosse vera risulterebbe svuotato di ogni significato il limite finalistico che la legge delegante ha posto e che, essendosi fatto consistere nell'esigenza di assicurare i "minimi di trattamento", non può non considerarsi rivolto alla tutela di quella parte del rapporto che, per essere la più debole, abbisogna di siffatta garanzia, com'è ulteriormente comprovato dalla prevalenza del contratto individuale o aziendale su quello collettivo, ove il primo si palesi più favorevole al lavoratore, secondo il preciso disposto dell'art. 7 della citata legge n. 741.

Si può convenire nel ritenere l'unitarietà delle clausole di uno stesso contratto collettivo e quindi l'impossibilità di scindere quelle aventi un contenuto economico-salariale dalle altre, ma allorché la sua validità venga estesa *ope legis* a coloro che non hanno concorso, neanche indirettamente, alla sua formazione, non può non tenersi conto del criterio che ha presieduto alla

estensione, ed in conseguenza distinguere fra le clausole che attengono allo svolgimento dell'attività di lavoro, come per esempio sono quelle riguardanti la disciplina nell'ambiente di lavoro, le quali, pur se impongono oneri a carico del lavoratore, devono ritenersi vincolanti anche per i non iscritti alle associazioni, dalle altre che, come quella in esame, non ineriscono a tale materia.

A contrastare l'interpretazione fatta valere non è sufficiente il rilievo formulato dalla su menzionata difesa, che cioè essa conduce a conferire ai lavoratori non iscritti un trattamento più favorevole di quello di cui usufruiscono gli iscritti, essendo chiaro che i maggiori oneri gravanti su questi ultimi trovano un corrispettivo nella assistenza che è loro possibile invocare ed ottenere dalle associazioni di cui fanno parte (e che costituisce uno dei moventi atti ad indurre alla iscrizione alle medesime), assistenza che invece fa difetto in confronto agli altri.

Neppure esatta è l'argomentazione che la stessa difesa vorrebbe trarre, a sostegno della tesi patrocinata, dalla sentenza n. 129, nel senso che, non richiedendo la clausola 56 alcuna interposizione delle associazioni sindacali, verrebbe meno l'ostacolo dal quale quella pronuncia avrebbe argomentato la non estensibilità *erga omnes* delle disposizioni dei contratti collettivi che imponevano l'iscrizione alle Casse edili. Infatti è vero che con la predetta sentenza, e parimenti con la successiva n. 56 del 1965, si è contestata la validità di clausole suscettibili di dar vita a vincoli di subordinazione dei lavoratori alle associazioni sindacali delle quali non facciano parte, ma risulta chiaramente dalla loro motivazione che tale argomento è stato addotto in concomitanza con l'altro della non pertinenza dell'obbligo dell'iscrizione predetta alla normazione del rapporto lavorativo e dell'assenza di ogni relazione di stretta condizionalità rispetto alla tutela voluta assicurare a questo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nella parte in cui rende obbligatoria *erga omnes* la clausola 56 del contratto collettivo nazionale di lavoro per gli addetti all'industria edile 24 luglio 1959, che sancisce la decadenza dal diritto di azione quando non sia stato esercitato dal lavoratore entro i quattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro, con riferimento all'art. 76 della Costituzione;

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 1966.

* * *

Sentenza n. 48/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)*Considerato in diritto*

La questione di legittimità costituzionale proposta dalla Corte di cassazione con l'ordinanza 26 febbraio 1965 ha per oggetto la norma del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 866, per la parte che rende obbligatorie *erga omnes* le clausole concernenti la Cassa edile di cui all'art. 11 dell'accordo collettivo integrativo 1 luglio 1959, per gli operai edili della provincia di Reggio Calabria.

Questa Corte, nella sentenza 13 luglio 1963, n. 129, ricordata dall'ordinanza, ha ritenuto che le clausole dei contratti collettivi che prevedono l'istituzione delle Casse edili e rendono obbligatorio il versamento ad esse delle percentuali dovute agli operai per ferie, gratifica natalizia e festività, non rientrano fra quelle a cui il Governo deve uniformarsi, nell'esercizio del potere ad esso delegato dall'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741. L'istituzione e il funzionamento di tali Casse, infatti, attengono a materia estranea alla diretta disciplina dei rapporti di lavoro, cui solamente ha riguardo l'art. 1 della detta legge. Pertanto, con la detta sentenza, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, per la parte in cui rendeva obbligatori *erga omnes* l'art. 34 del contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959, per il riferimento alle casse edili in esso contenuto, e l'art. 62, che disciplinava l'istituzione di esse.

Sulla base delle stesse considerazioni e negli stessi limiti sono stati inoltre, in successive sentenze, dichiarati costituzionalmente illegittimi i decreti del Presidente della Repubblica riguardanti contratti collettivi provinciali integrativi del predetto contratto nazionale, sempre per la parte in cui rendevano obbligatorie *erga omnes* le clausole relative all'istituzione delle Casse edili e ai versamenti ad esse delle percentuali dovute per ferie, gratifiche natalizie e festività (sentenze nn. 31, 59, 78, 79 del 1964; n. 100 del 1965).

Il caso presente è sostanzialmente identico a quelli decisi con le sentenze ora ricordate e pertanto, alla stregua delle considerazioni innanzi richiamate, va dichiarata la illegittimità costituzionale dell'impugnato decreto, limitatamente alla parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'accantonamento delle percentuali presso la Cassa edile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 866, contenente norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria, per la parte in cui rende obbligatorio *erga omnes*

l'accantonamento presso la Cassa edile di Reggio Calabria delle percentuali dovute per ferie, gratifica natalizia e festività, previsto dall'art. 11, ultima parte, del contratto collettivo per la provincia di Reggio Calabria 1 ottobre 1959, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 maggio 1966.

* * *

Sentenza n. 50/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Bonifacio)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Le osservazioni ora svolte non esauriscono, tuttavia, la questione proposta dalle ordinanze. Resta infatti da accertare se sia conforme alla delega anche la recezione di quelle norme dell'accordo interconfederale che predispongono gli strumenti dalle associazioni stipulanti reputati idonei a realizzare la tutela della disciplina sostanziale del recesso.

Tale aspetto della questione va deciso in base al principio, costantemente affermato da questa Corte e recentemente ribadito nella sentenza n. 8 del 1966, secondo il quale solo le disposizioni non strettamente necessarie a garantire i minimi retributivi e normativi sono da ritenere estranee agli scopi perseguiti dalla legge di delega.

Alla stregua di siffatto criterio non sembra si possa dubitare della legittimità della recezione delle norme dell'accordo che si riferiscono al "collegio di conciliazione ed arbitrato". Le censure mosse dalle ordinanze sarebbero fondate ove a tale organo fossero stati conferiti poteri di natura decisoria: in questo caso, infatti, l'arbitrato, imposto come alternativa al giudizio ordinario, non si legherebbe in un nesso inscindibile con la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro. Ma quella premessa è infondata, perché è da escludere che gli arbitri ai quali l'accordo commette la funzione di valutare se il licenziamento trovi giustificazione siano arbitri rituali. A questo risultato la dottrina e la giurisprudenza, oramai costante, sono pervenute sulla base di molteplici e convergenti motivi che non è necessario qui riprendere in esame. Va solo rilevato che il testo stesso dell'accordo dimostra che le parti stipulanti non vollero conferire al collegio una potestà di decisione: l'art. 10, disciplinando l'ipotesi di licenziamento con perdita del diritto all'indennità di preavviso o di anzianità, dispone che la procedura arbitrale venga sospesa in attesa della pronunzia dell'autorità giudiziaria sulle cause che a norma dell'art. 2119 del Codice civile possono giustificare il procedimento, e tale disposizione rivela che gli stessi contraenti considerano la competenza del giudice e quella degli arbitri come eterogenee ed operanti su piani nettamente distinti. L'esame dei caratteri sostanziali della

funzione affidata al collegio di conciliazione e di arbitrato conferma questa conclusione. Giacché l'accordo non detta una normativa in base alla quale si possa controllare se il licenziamento sia o meno sorretto da validi motivi, gli arbitri, i quali pronunziano secondo equità e – ciò va specialmente sottolineato – nel contemperamento del buon andamento dell'azienda e della sorte del lavoratore, svolgono in sostanza un'attività creatrice della norma da valere nel caso concreto e, quindi, integrativa del contratto di lavoro. Risulta allora evidente che la parte dell'accordo interconfederale che si riferisce al collegio ed alla funzione che questo assolve nel quadro generale delle pattuizioni si trova in un nesso inscindibile con la disciplina sostanziale del licenziamento, si incorpora in questa e risulta perciò attratta nell'oggetto della delega, diretta come è a soddisfare quell'interesse a tutela del quale il legislatore delegante ha conferito al Governo i necessari poteri.

Altrettanto, invece, non può dirsi del tentativo preliminare di conciliazione che l'accordo demanda, su istanza del lavoratore, alle organizzazioni sindacali delle contrapposte categorie. Il fatto stesso che nessun effetto produce la mancata richiesta del suo espletamento sta chiaramente a dimostrare che non esiste nessun necessario nesso fra le disposizioni qui considerate e quelle innanzi prese in esame: per questa parte, di conseguenza, il D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1011, va dichiarato illegittimo per eccesso di delega.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

a) *dichiara* la illegittimità costituzionale del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1011, contenente “norme sui licenziamenti individuali dei lavoratori dipendenti dalle imprese industriali”, per la sola parte in cui disciplina l'intervento di conciliazione delle organizzazioni di categoria;

b) [*omissis*];

c) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 1966.

* * *

Sentenza n. 52/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Branca)

Considerato in diritto

Nel piano particolareggiato e nel decreto di esproprio emesso a carico del signor Francesco Maggipinto si è fatto riferimento all'intera masseria Serrapizzuto. Risulta invece dall'ordinanza di rinvio a questa Corte e dagli atti di causa

che alla data del 15 novembre 1949 (art. 4, comma primo, legge 1950, n. 841) la masseria apparteneva per metà alla signora Doroty Teresa Maggipinto: questa l'aveva ereditata dal padre Giovanni Maggipinto, e la sua accettazione dell'eredità, avvenuta in epoca successiva al 1949, ovviamente ha retroagito al momento d'apertura della successione (6 ottobre 1947).

Dato ciò, nel determinare la quota di scorporo si sarebbe dovuta tener presente non l'intera masseria (reddito lire 63.927.43), ma soltanto la metà che alla data del 15 novembre 1949 apparteneva all'espropriando (reddito lire 31.963.77); e inoltre, se è vero che il reddito medio per ettaro si aggirava sulle 470 lire, la percentuale di scorporo si doveva "calcolare mediante una interpolazione lineare (inversa)" tra lo zero e il 15 per cento (tabella annessa alla legge 1950, n. 841, comma secondo). Se e nei limiti in cui non lo si è fatto, il decreto di esproprio ha superato i confini della delegazione legislativa.

L'Avvocatura dello Stato sostiene che l'espropriato al 15 novembre 1949 era erede apparente e che perciò l'acquisto dell'Ente Puglia e Lucania sarebbe salvo in virtù dell'art. 534, comma secondo, del Codice civile (diritto dei terzi); ma questa norma, anche se fosse applicabile ai trasferimenti coattivi, non gioverebbe mai all'Ente, che di fatto non è terzo di buona fede poiché, prima dell'acquisto, sapeva dell'esistenza dell'erede vero.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3475, in quanto la quota della proprietà terriera espropriata nei confronti del signor Francesco Maggipinto eccede quella che sarebbe risultata sulla base della consistenza patrimoniale al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 1966.

* * *

Sentenza n. 84/1966 (Pres. Ambrosini, Rel. Fragali)

Considerato in diritto

1. – È pacifico che, nella specie, per la formazione dei piani di espropriazione, l'Ente Maremma ha tenuto conto dei dati del nuovo catasto, entrato in vigore il 1 luglio 1950. Ciò è motivo di illegittimità costituzionale dei decreti che approvarono il piano, i quali, secondo la ormai costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. da ultimo sentenza 17 marzo 1966, n. 28), avrebbero dovuto essere redatti sulla base della consistenza dei fondi al 15 novembre 1949, in virtù dell'art. 2 della legge 12 maggio 1950, n. 230, nel testo sostituito dall'art. 4 della successiva legge 21 ottobre 1950, n. 841.

Il Ministero dell'agricoltura ritorna a contestare la fondatezza di tale giurisprudenza obiettando che, quando, come nella specie, il nuovo catasto è stato attivato dopo il 15 novembre 1949, ma prima della data dell'espropriazione, possa essere evitato il ricorso previsto per la rettificazione dei terreni di vecchio catasto; ma è da replicare che, in tal caso, non è sempre certo che il nuovo catasto contenga dati riportabili al tempo cui si riferisce la legge di riforma.

È, del resto, consolidata giurisprudenza di questa Corte (vedine la riconferma nella predetta sentenza 17 marzo 1966) che ogni indagine tendente ad accertare se e in qual misura si sarebbe potuto tener conto dei dati risultanti dal catasto in vigore al 15 novembre 1949, rientri nei poteri del giudice *a quo*, a meno che attenga alla qualità e alla classe dei terreni.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2888, 27 dicembre 1952, n. 3884, e 21 marzo 1957 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 1957, n. 156) in quanto, per la formulazione dei piani di espropriazione, fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949; [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 1966.

* * *

Sentenza n. 97/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)

Considerato in diritto

La difesa del signor Macchioni Gotti ha posto in rilievo, nelle deduzioni scritte e nella discussione orale, che il *thema decidendum* del presente giudizio è limitato al sindacato di legittimità costituzionale del decreto di esproprio, emesso sulla base dei dati del nuovo catasto non ancora in vigore il 15 novembre 1949, mentre dovrà successivamente accertarsi dal giudice di merito la rispondenza dei dati del vecchio catasto alla consistenza effettiva dei terreni di cui si verte, ai fini della pronuncia sulla domanda di risarcimento danni. La stessa difesa ha soggiunto che questa indagine non è preclusa dal mancato ricorso alla Commissione censuaria centrale, previsto dall'art. 6 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in quanto – a parte che tale ricorso non era possibile perché il piano di scorporo era basato sul nuovo catasto – i dati di quest'ultimo, entrato in vigore nel 1950, erano il risultato di rilievi tecnici svolti dall'Ufficio tecnico erariale

proprio intorno al periodo novembre 1949, ed erano quindi pienamente rispondenti alla effettiva consistenza, anche per qualità e classe, dei terreni espropriati.

La difesa dell'Ente Maremma, da parte sua, ha riconosciuto che la quota di scorporo fu calcolata sulla base di dati del nuovo catasto, e ha chiesto che la Corte, pur dichiarando l'illegittimità del decreto, faccia riserva dei definitivi accertamenti, di competenza del giudice di merito.

La Corte osserva che del decreto di scorporo va dichiarata l'illegittimità costituzionale, perché basato sui dati del nuovo catasto, entrato in vigore posteriormente al 15 novembre 1949, come è pacifico tra le parti.

Va egualmente riconosciuto, come concordemente da queste si richiede, che resta affidato al giudice di merito il compito di accertare, ai fini della pronuncia sui richiesti danni, se la consistenza effettiva della proprietà soggetta ad esproprio fosse diversa da quella risultante dai dati del vecchio catasto, e se, nella specie, alla data del 15 novembre 1949, essa non corrispondesse in fatto ai dati accertati in occasione delle operazioni per la formazione del nuovo catasto, come si afferma dalla stessa difesa del proprietario espropriato.

Tale accertamento è di competenza del giudice di merito, in quanto non implica le valutazioni estimative attribuite, dall'articolo 6 innanzi citato, all'autorità amministrativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2698, in quanto per la formazione del piano di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1966.

* * *

Sentenza n. 98/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)

Considerato in diritto

Risulta dagli atti che gli impugnati decreti di esproprio furono emessi tenendo presenti i dati del nuovo catasto, non ancora in vigore nel comune di Pomarance alla data del 15 novembre 1949.

La illegittimità costituzionale di essi, che va riconosciuta, è una conseguenza del principio, costantemente applicato dalla Corte, che il 15 novembre 1949 costituisce, ai sensi dell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, il dato costante di riferimento per la determinazione della situazione obiettiva della proprietà.

Da tale principio deriva che deve prendersi a base dei provvedimenti di espropriazione la consistenza reale ed effettiva, e non quella apparente, della proprietà terriera a quella data (sentenze n. 67 del 1957, n. 25 del 1961, n. 16 del 1962 ed altre), e che a queste realtà di fatto debbono corrispondere i dati catastali da tenersi presenti nel procedimento di esproprio (sentenze n. 81 del 1957, n. 9 del 1963 ed altre).

Non possono, quindi, essere considerati operanti ai fini dell'esproprio elementi catastali non definitivamente acquisiti alla data del 15 novembre 1949 (sentenze nn. 56 e 57 del 1960).

Ulteriore conseguenza dei richiamati principi è che nell'esame del merito, successivo alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dei decreti che erroneamente si siano basati su elementi di un catasto non ancora in vigore a quella data, si deve accertare dal giudice *a quo*, per quanto attiene alla estensione dei terreni espropriabili, la corrispondenza dei dati del vecchio catasto alla situazione di fatto che esisteva il 15 novembre 1949. Va infatti considerato che, se la conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto di esproprio fosse senz'altro l'applicazione dei dati del vecchio catasto, si avrebbe egualmente una violazione del principio che l'espropriazione deve avvenire con riferimento alla situazione effettiva a quella data, giacché essa invece avverrebbe con riferimento a una data anteriore ed eventualmente molto lontana nel tempo (quella del momento in cui fu compilato il vecchio catasto), e perciò corrisponderebbe a una situazione che potrebbe essere apparente e non reale; e si avrebbe inoltre una sperequazione di trattamento nell'applicazione della legge di riforma agraria, per la varietà delle date in cui nelle varie zone entrò in vigore il vecchio catasto: sperequazione che il legislatore ha voluto evitare (sentenza n. 81 del 1957).

È, pertanto, compito del giudice di merito accertare se, pur tenendo conto dei dati del vecchio catasto, la proprietà, nella sua effettiva consistenza alla data 15 novembre 1949, fosse tale, e in quale misura, da essere assoggettata al procedimento espropriativo (sentenze n. 73 del 1964 e n. 28 del 1966).

Va aggiunto che in tale accertamento il giudice di merito non può compiere quelle valutazioni estimative, che sono di competenza dell'autorità amministrativa (sentenze n. 73 del 1964 e n. 3 del 1965).

Entro tali limiti, nel caso presente resta affidato al Tribunale, investito della causa nel merito, il compito di procedere ai predetti accertamenti.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3499, e 28 dicembre 1952, n. 4069, in quanto per la formazione del piano di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1966.

* * *

Sentenza n. 99/1966 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)

Considerato in diritto

Il decreto di scorporo di cui trattasi fu emesso con riferimento ai dati del nuovo catasto, non ancora in vigore nel Comune di Monteverdi Marittimo il 15 novembre 1949, ed è pertanto da dichiarare illegittimo, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte.

Si osserva nell'ordinanza di rimessione che, ai fini della pronuncia sul richiesto risarcimento del danno, si deve aver riguardo alla proprietà terriera dell'espropriato nella sua effettiva consistenza alla predetta data 15 novembre 1949, giacché, ove invece si facesse riferimento a dati del catasto in vigore a tale data ma non rispecchianti la effettiva realtà qual era esistente alla data medesima, non si avrebbe una valutazione dei richiesti danni conforme ai principi dettati dalla legge 21 ottobre 1950, n. 841, e si verificherebbe un illecito arricchimento dell'espropriante o dell'espropriato.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1952, n. 1859, in quanto per la formazione del piano di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1966.

* * *

Sentenza n. 6/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

La questione sulla quale la Corte è tenuta a pronunciare è solamente quella sollevata dall'ordinanza di rimessione, secondo cui la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione si dovrebbe ritenere verificata pel fatto che i decreti che hanno disposto l'esproprio a carico della signora Ognà si sono riferiti alla qualità, classe, superficie, estimo e reddito dominicale dell'intera proprietà della predetta quali risultano dal nuovo catasto, e non già, come sarebbe dovuto

avvenire, con riferimento alla sua consistenza sulla base del vecchio catasto alla data del 15 novembre 1949: questione ritenuta rilevante per la definizione del giudizio in quanto l'intervenuta violazione di legge ha avuto per effetto una sottrazione alla disponibilità della proprietaria di una quota maggiore di quella che sarebbe stata espropriabile, e ciò sia nell'ipotesi che si fosse avuto riguardo ai dati catastali alla data predetta ed alle tariffe di estimo al 1 gennaio 1943, sia nell'altra ipotesi che si fosse tenuto conto della effettiva consistenza della proprietà al novembre 1949.

Così delimitata la questione, e tenuto conto dei dati di fatto quali posti a base dell'ordinanza di rimessione, nessun dubbio sorge circa la sua fondatezza per violazione dell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, secondo cui la consistenza delle proprietà terriere, ai fini della determinazione della loro espropriabilità e della misura della quota di esproprio, deve essere considerata con riferimento ai dati catastali al 15 novembre 1949, mentre nella specie sono stati presi in considerazione quelli del nuovo catasto entrati in vigore il 1 settembre 1951.

Non vale richiamare, come fa la difesa dell'Ente resistente, le pronunce della Corte che hanno affermato il principio secondo cui, pur tenendo ferma la data del 15 novembre 1949, si deve avere riguardo alla reale situazione di fatto e non già a quella, eventualmente diversa, risultante dal catasto allora in conservazione, poiché (a parte la considerazione che, come la Corte ha sempre statuito, per ultimo con la sentenza n. 97 del 1966, spetta al giudice di merito l'accertamento della eventuale diversità fra i dati del vecchio catasto e la consistenza effettiva della proprietà), sta di fatto che nella specie il Tribunale di Pisa ha ritenuto, con giudizio insindacabile in questa sede, che, anche sotto l'aspetto di tale effettiva situazione, la misura dell'esproprio disposto ha ecceduto quella che sarebbe stata consentita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2710, e 27 dicembre 1952, n. 3891, in quanto per la formazione del piano di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1967.

* * *

Sentenza n. 9/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)*Considerato in diritto*

La questione proposta con l'ordinanza del Tribunale di Catania si presenta sotto ogni aspetto corrispondente a quella risolta con la sentenza n. 56 del 1965, e riguardando una norma distinta per la sua portata soggettiva da quella dichiarata costituzionalmente illegittima con tale pronuncia, deve essere nuovamente decisa con sentenza.

Nel merito tuttavia non vi è che da ripetere quanto allora fu detto e cioè che una clausola come quella impugnata, la quale impone anche ai non iscritti alle associazioni sindacali l'esperimento della conciliazione prima di poter proporre azione giudiziaria in ordine alle controversie insorte in applicazione dei contratti collettivi di lavoro, determina un eccesso rispetto alla delega conferita al Governo con l'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, e quindi una violazione dell'art. 76 della Costituzione. Si tratta infatti di una clausola la quale non è strettamente necessaria a garantire il trattamento minimo voluto assicurare ai lavoratori e stabilisce invece la sottoposizione dei singoli a vincoli di subordinazione nei confronti delle associazioni sindacali alle quali non appartengono e di queste nei confronti dei primi, che non possono considerarsi pertinenti a quella parte della contrattazione collettiva cui si è riferito l'art. 1 della citata legge n. 741.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, per la parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 46 del contratto collettivo nazionale di lavoro 1 agosto 1959 per gli impiegati addetti all'industria edilizia ed affini, che dispone l'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, per violazione dell'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, in relazione all'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 febbraio 1967.

* * *

Sentenza n. 21/1967 (Pres. Papaldo, Rel. Manca)*Considerato in diritto*

1. – Nell'attuale fase della controversia, la questione da decidere è delimitata dai quesiti proposti al giudice del merito con l'ordinanza di questa Corte sopra menzionata.

In relazione a tali quesiti il Tribunale, confermando la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, ha precisato, come risulta dall'ampia motivazione dell'ordinanza di rinvio, i due punti che avevano suscitato qualche dubbio nella precedente fase del giudizio e che avevano formato oggetto dell'ordinanza di questa Corte. Ha precisato cioè che, in base ai documenti esibiti ed alla consulenza tecnica espletata, risultava che la quota di scorporo (in base ai dati del nuovo catasto corrispondenti ai mappali di quello precedente) era stata determinata in misura superiore al dovuto, e ciò perché era stato erroneamente calcolato nel complesso terriero intestato a Bernardino Petrocchi, anche il fondo "Scopalacce", appartenente a terzi.

2. – Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in situazioni del genere, non può essere disconosciuta la illegittimità del decreto di scorporo, essendo comprensivo di zone di terreno non appartenenti, in concreto, all'espropriando alla data del 15 novembre 1949, nonostante le intestazioni catastali, che non costituiscono per sé stesse prova della proprietà.

Poiché peraltro, gli accertamenti anzidetti sono contenuti in un'ordinanza (il che, secondo la giurisprudenza di questa Corte è sufficiente per l'esame della questione di costituzionalità dei decreti di esproprio), la dichiarazione di illegittimità deve essere espressa con la formula, in quanto si sia verificata l'accennata situazione, in conformità della conclusione subordinata della difesa dell'Ente Maremma. Formula che, pure in conformità della giurisprudenza di questa Corte, fa salvo il giudizio definitivo del Tribunale, circa la consistenza o meno dei rilievi esposti negli scritti difensivi dell'Ente; ovvio essendo, che, in questa sede, non è dato prendere in considerazione, né le osservazioni del consulente di parte, né quelle relative all'interpretazione dei documenti di causa.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, n. 3975, in quanto vi siano comprese zone di terreno non appartenenti all'espropriando alla data del 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 febbraio 1967.

* * *

Sentenza n. 26/1967 (Pres. Ambrosini, Rel. Cassandro)

Considerato in diritto

La questione è fondata. La Corte ha già avuto più volte occasione di definire il carattere eccezionale e transitorio della legge di delegazione 14 luglio 1959, n.

741, diretta a sostituire una tantum il procedimento previsto dalla Costituzione (art. 39), per estendere l'efficacia e la validità della contrattazione collettiva *erga omnes*, e di affermare quali siano i limiti segnati al Governo nell'esercizio del potere legislativo delegato. Tali limiti si riassumono, essenzialmente, nella finalità della legge di delegazione, che ha voluto fossero garantiti ai lavoratori, anche non iscritti alle associazioni sindacali, minimi inderogabili di trattamento economico e normativo. Ne consegue che restano fuori dell'ambito della delegazione non soltanto le clausole dei contratti collettivi contrarie a norme imperative di legge (art. 5), ma anche quelle che non siano necessarie ad assicurare al lavoratore un'esistenza corrispondente alla dignità della persona umana o non attengano alla diretta disciplina dei rapporti di lavoro, o non si rivelino strettamente necessarie, pur nel loro carattere strumentale, al conseguimento dei fini che la legge ha voluto perseguire (sentenze nn. 106 e 107 del 1962, 129 del 1963, 56 del 1965, 8, 45 e 50 del 1966). Ora, non si può dire che la norma impugnata rientri tra le clausole che il legislatore delegato era autorizzato a rendere efficaci *erga omnes*, limitandosi essa ad imporre alle aziende di credito l'obbligo di segnalare alle organizzazioni sindacali dei lavoratori "il lavoro straordinario di qualsiasi natura", che le aziende stesse intendano far svolgere dai propri dipendenti. Anche nell'ipotesi, contestata del resto dalla parte privata, che la *ratio* della clausola sia quella di evitare lo sfruttamento fisico e psichico dei dipendenti delle aziende di credito, non si può dire che essa sia strettamente necessaria al raggiungimento di questo fine, che è certamente da porre tra quelli perseguiti dalla legge di delegazione mediante la garanzia dei minimi inderogabili di trattamento economico e normativo. Questo "dovere di avviso", come lo qualifica l'Avvocatura dello Stato, non si rivela, infatti, strettamente indispensabile a quel fine, che è invece direttamente raggiunto mediante le norme sostanziali contenute nel medesimo art. 41, le quali consentono il lavoro straordinario per le chiusure periodiche dei conti entro il limite massimo di 80 ore annuali, regolano le prestazioni di lavoro straordinario nei giorni 24 e 31 dicembre e 1 gennaio, limitano a due ore giornaliere, e, comunque, vietano che superino le 12 ore settimanali, tutte le altre prestazioni di lavoro straordinario.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto legislativo 2 gennaio 1962, n. 934, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* il comma nono dell'art. 41 del contratto collettivo nazionale per i dipendenti delle aziende di credito 1 agosto 1955.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 febbraio 1967.

* * *

Sentenza n. 38/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)*Considerato in diritto*

Risulta dall'ordinanza di rimessione degli atti a questa Corte, e non è contestato nel presente giudizio, che nel procedimento di esproprio a carico del sig. Alberto Vandini il piano particolareggiato tenne conto di variazioni di dati che erano stati introdotti nei registri catastali degli anni 1950 e 1951 senza la determinazione della decorrenza, e che non erano stati definitivamente accertati alla data del 15 novembre 1949, a cui com'è ben noto, deve aversi riguardo nella determinazione della consistenza della proprietà soggetta a esproprio, secondo le leggi di riforma agraria.

Devesi perciò dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'impugnato decreto del Presidente della Repubblica per le parti in cui, basandosi sulle predette variazioni, ha disposto l'espropriazione di terreni con riferimento alla consistenza fondiaria posteriore al 15 novembre 1949.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D. P. R 25 luglio 1952, n. 1106, in quanto la quota di esproprio è stata determinata con riferimento alla consistenza fondiaria posteriore al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 marzo 1967.

* * *

Sentenza n. 39/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)*Considerato in diritto*

Risulta dall'ordinanza di rimessione degli atti a questa Corte, e non è contestato nel presente giudizio, che nel procedimento di esproprio a carico della signora Maria Teresa Massari il piano particolareggiato tenne conto di una variazione di dati che era stata introdotta nei registri catastali dell'anno 1951 senza la determinazione della decorrenza, e che non era stata definitivamente accertata alla data del 15 novembre 1949, a cui com'è ben noto, deve aversi riguardo nella determinazione della consistenza della proprietà soggetta a esproprio, secondo le leggi di riforma agraria.

Devesi perciò dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'impugnato decreto del Presidente della Repubblica per le parti in cui, basandosi sulla predetta

variazione ha disposto l'espropriazione di terreni con riferimento alla consistenza fondiaria posteriore al 15 novembre 1949.
[omissis].

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale del D.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4318, in quanto la quota di esproprio è stata determinata con riferimento alla consistenza fondiaria posteriore al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 marzo 1967.

* * *

Sentenza n. 41/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

La questione proposta con l'ordinanza del Tribunale di La Spezia si presenta sotto ogni aspetto corrispondente a quella risolta con la sentenza n. 129 del 1963 e, riguardando un complesso di norme che hanno una portata distinta da quelle espressamente dichiarate illegittime con tale pronuncia, anche se per il loro contenuto analoghe, deve essere nuovamente decisa con sentenza.

Nel merito tuttavia non vi è che da ripetere quanto allora fu detto e cioè che le disposizioni degli accordi o contratti collettivi relative agli obblighi derivanti per gli addetti alle industrie edilizie ed affini dalla costituzione delle casse edili non corrispondono alle finalità per l'adempimento delle quali è stato attribuito il potere legislativo delegato ai sensi della legge 14 luglio 1959, n. 741, e pertanto tali obblighi non possono essere fatti valere obbligatoriamente anche nei confronti dei non iscritti alle associazioni che li hanno stipulati. Donde l'illegittimità delle disposizioni cui si riferisce la questione sollevata dal Tribunale di La Spezia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 715, nella parte in cui rende obbligatorie *erga omnes* le clausole contenute nell'art. 11 del contratto collettivo di lavoro 2 ottobre 1959, integrativo del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959, da valere per i lavoratori dipendenti dalle imprese edili ed affini della provincia di La Spezia, nonché nell'accordo collettivo provinciale 30 settembre 1959, costitutivo della Cassa edile spezzina di mutualità e di assistenza, e dell'accordo provinciale 2 ottobre 1959 per la costituzione della Cassa edile e per la redazione dello statuto

e del regolamento della Cassa medesima, per violazione dell'articolo 76 della Costituzione, con riferimento alla legge 14 luglio 1959, n. 741.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 marzo 1967.

* * *

Sentenza n. 63/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Branca)

Considerato in diritto

La questione è fondata.

È indiscusso che le quote di scorporo furono calcolate sulla base dei dati del nuovo catasto entrato in vigore dopo il 15 novembre 1949. Ne deriva che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i due decreti sono viziati da illegittimità costituzionale.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 25 luglio 1952, n. 1185, e 28 dicembre 1952, n. 4344, in quanto per la formazione del piano di espropriazione s'è tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in vigore, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 1967.

* * *

Sentenza n. 73/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)

Considerato in diritto

Il presente giudizio è originato da una contravvenzione elevata dall'Ispettorato provinciale del lavoro per inosservanza di norme di contratti collettivi provinciali attuative dell'art. 62 del contratto collettivo nazionale per i lavoratori dell'industria edile, già dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 129 del 1963. La Corte è chiamata pertanto ancora una volta a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale di una di tali norme; e precisamente dell'art. 10 del contratto collettivo integrativo 1 settembre 1959 per la provincia di Potenza.

La questione è fondata.

È giurisprudenza ripetutamente confermata nelle decisioni di questa Corte che è costituzionalmente illegittima la estensione *erga omnes* di quelle norme dei

contratti collettivi integrativi che, uniformandosi all'art. 62 del contratto nazionale, prevedono il versamento di contributi alle Casse edili, mentre non si ha illegittimità costituzionale rispetto alle norme di quei contratti integrativi che si limitano a stabilire la misura delle percentuali per ferie e festività, senza richiedere l'accantonamento di esse presso un istituto di credito o una Cassa edile.

Nel caso presente, l'art. 10 del contratto integrativo, richiamandosi all'art. 62 del contratto nazionale, prevede il versamento del contributo alla Cassa edile della provincia di Potenza e deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 779, per la parte in cui rende obbligatoria la detta disposizione anche per i non iscritti alle associazioni sindacali stipulanti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 779, contenente norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Matera e Potenza, per la parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'accantonamento presso la Cassa edile di Potenza dei contributi dovuti per ferie, gratifica natalizia e festività, previsti dall'art. 10 del contratto collettivo per la provincia di Potenza 1 settembre 1959.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 giugno 1967.

* * *

Sentenza n. 99/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Chiarelli)

Considerato in diritto

La questione rimessa a questa Corte riguarda l'efficacia *erga omnes* attribuita agli artt. 7 e 10 del contratto collettivo 30 settembre 1959, per gli operai delle industrie edilizie della provincia di Ascoli Piceno, dal decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 868, e all'art. 34 del contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959, dal decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1960, n. 1032.

[*omissis*]

Sussiste, invece, l'eccesso dalla delega per quanto riguarda l'art. 10 del contratto collettivo provinciale.

Con tale articolo si stabilisce la misura di un contributo a favore dell'Ente scuola di addestramento, previsto dall'art. 61 del contratto collettivo nazionale, e si dispone che tale contributo deve essere versato in conto corrente presso un istituto bancario scelto dalle organizzazioni stipulanti il contratto collettivo, e

deve essere amministrato da un Comitato paritetico, composto di membri nominati dalle associazioni sindacali. Ma la formazione professionale dei lavoratori, pur corrispondendo ad una finalità economica-sociale protetta dalla Costituzione (art. 35, comma secondo), non rientra nello scopo, posto dall'art. 1 della legge n. 741, di assicurare ai lavoratori i minimi inderogabili salariali e normativi. In tal senso questa Corte ha già deciso a proposito del citato art. 61 del contratto collettivo nazionale e di altra clausola di contratto integrativo provinciale, simile a quella in esame, e non si ravvisano ragioni per modificare tale giudizio.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 868, per la parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 10 del contratto collettivo 30 settembre 1959, per i dipendenti dalle imprese delle industrie edilizie ed affini della provincia di Ascoli Piceno;

[*omissis*];

[*omissis*].

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1967.

* * *

Sentenza n. 107/1967 (Pres. Ambrosini, Rel. Oggioni)

Considerato in diritto

[*omissis*]

1. – Secondo le due ordinanze di rinvio emesse dal pretore di Bologna, la questione di legittimità costituzionale è posta al fine di accertare se il D.P.R. 11 settembre 1960, n. 1326, estendendo *erga omnes* in forza della legge delegante 14 luglio 1959, n. 741, insieme alle altre clausole del contratto collettivo nazionale di lavoro 1 ottobre 1959 per i dipendenti delle aziende grafiche, anche quella dell'art. 10 concernente l'istruzione professionale e, in particolare, il versamento obbligatorio a carico dei datori di lavoro di un contributo per la costituzione di un Ente nazionale di istruzione, abbia o meno, con ciò, osservato i limiti della delegazione, in quanto questa è concessa al fine di assicurare a tutti gli appartenenti alla categoria, minimi inderogabili di trattamento economico e normativo.

Pertanto, l'esame della questione richiede che debbasi anzitutto precisare il concetto di trattamento economico-normativo, al fine di accertare se vi ineriscano l'istituzione dell'Ente predetto e la raccolta dei mezzi per il suo funzionamento.

2. – La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente ritenuto che la legge di delegazione surrichiamata è informata alla finalità specifica di tutelare, nell'ambito della diretta disciplina del rapporto di lavoro ed in funzione del conseguimento da parte del lavoratore di un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 della Costituzione), l'adempimento dei precetti costituzionali in materia: tutto ciò con legame di stretta necessità con quel rapporto (sent. 26 del 1967). L'esigenza che siano pretesi ed osservati da tutti, iscritti o non iscritti alle associazioni sindacali, i "minimi inderogabili di trattamento economico e normativo" (art. 1 legge di delegazione) ovvero i "trattamenti economici e normativi minimi" (art. 7 stessa legge) rende chiaro il concetto ed i suoi limiti di applicazione. Per cui, le clausole di natura meramente strumentale ed organizzativa che, con varietà di modi, conseguano al rapporto ma non si riferiscano direttamente alle condizioni del suo svolgimento ed alla loro valutazione nella misura di un minimo inderogabile, debbono ritenersi eccedenti l'oggetto della delega.

Si è, pertanto, ritenuto (sent. n. 129 del 1963) che le Casse edili di mutualità ed assistenza per i lavoratori del ramo, con i conseguenti oneri di versamenti obbligatori, anche da parte dei non appartenenti alle associazioni stipulanti, di contributi paritetici e di indennità al fondo ferie, festività e gratifica natalizia, siano da considerarsi estranee agli interessi voluti tutelare dalla legge delegante, trattandosi di enti che danno luogo a rapporti non predisposti alla tutela dei minimi normativi e obbligatori.

Del pari, e per la stessa ragione, (sent. n. 43 del 1965) è stato ritenuto nei riguardi delle scuole di addestramento professionale istituite dal contratto collettivo 24 luglio 1959 per gli operai addetti alle industrie edilizie ed affini.

3. – Alla stessa conclusione deve pervenirsi nel caso qui in esame, in quanto l'Ente nazionale per l'istruzione professionale grafica, istituito a scopo prope-deutico per i giovani lavoratori, dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, non si inserisce direttamente e necessariamente nei rapporti di lavoro ma, con accessoria puramente esterna, prepara soltanto le condizioni per il suo migliore svolgimento tecnico futuro, in modo da agevolare, per effetto della più curata preparazione all'attività specializzata, il periodo dell'apprendistato.

I mezzi economici per conseguire questo scopo non vengono ricavati, come si asserisce, per tentare di riportare la questione nell'ambito diretto del contratto di lavoro, da importi da considerarsi come integrazione della retribuzione del lavoratore: bensì, secondo l'art. 10 del contratto collettivo 1 ottobre 1959, la retribuzione normale del lavoratore è considerata soltanto come parametro per calcolare la percentuale da versare a titolo di "contributo" dai datori di lavoro appartenenti alle organizzazioni sindacali.

4. – L'articolo unico del D. P. R 11 settembre 1960, n. 1326, nella parte in cui, per effetto della sua formula comprensiva, travalicando i limiti della

delegazione, rende obbligatorio *erga omnes* il contributo di cui sopra, va di conseguenza dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D. P. R 11 settembre 1960, n. 1326, nella parte in cui rende obbligatorio "*erga omnes*" il versamento del contributo di cui all'art. 10, secondo comma, del contratto collettivo 1 ottobre 1959 per i dipendenti dell'industria grafica ed affini.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1967.

* * *

Sentenza n. 133/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

1. – Col primo dei motivi di illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 4164, si denuncia la violazione dell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, nella quale il legislatore sarebbe incorso perché nella formazione del piano particolareggiato, che è servito di base per l'espropriazione disposta di una quota dei beni terrieri dei signori Berliri Zoppi di Zolasco, l'Ente di riforma ha tenuto conto non già, come avrebbe dovuto, delle risultanze catastali alla data del 15 novembre 1949, bensì anche delle modificazioni censuarie apportate dall'Ufficio tecnico erariale in epoca successiva, e notificate alla parte del 1951, determinando così la quota di esproprio in misura superiore a quella che si sarebbe disposta se si fosse effettuata il computo ai sensi di legge.

Poiché risulta dagli atti, e non è contestata l'esattezza di quanto affermato nell'ordinanza circa il procedimento seguito dall'Ente prendendo in considerazione elementi diversi da quelli risultanti in catasto al novembre 1949, e poiché questa Corte, con costante giurisprudenza, ha escluso che si possa comunque derogare dalla condizione del riferimento alla data predetta della situazione delle proprietà assoggettabili ad esproprio, deve ritenersi fondata l'eccezione di illegittimità costituzionale del decreto predetto, per violazione del citato art. 4.

È però da soggiungere che la Corte ha anche ritenuto (come risulta da numerose sentenze, e fra le più recenti, da quelle nn. 56 del 1960, 9 e 104 del 1963, 97, 98, 99 del 1966) che, la situazione al 15 novembre 1949, cui è da aver riguardo ai fini espropriativi, è quella non già apparente, ma effettivamente sussistente, sicché è da ritenere non solo non contrastante, ma anzi richiesto dallo art. 4 tenere conto di elementi catastali che, se pure acquisiti successivamente a quella data, siano sicuramente riferibili allo stato di fatto allora esistente, purché non siano presi in considerazione mutamenti riguardanti la

qualità e classe dei terreni e rimanga esclusa ogni nuova valutazione di estimo catastale.

Compete al giudice di merito procedere agli accertamenti necessari a stabilire, nei limiti prima indicati, quale fosse al 15 novembre 1949 l'effettiva situazione dei fondi, poiché la pronuncia di incostituzionalità del decreto delegato denunciato potrà esplicitare i suoi effetti solo quando risulti che tale situazione non corrispondeva di fatto a quella assunta a base dell'espropriazione decretata, e nella misura dell'eccedenza fra la quota determinata col primo piano di esproprio del 1951 e quella di cui al secondo piano del 1952.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando parzialmente sulla questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza del tribunale di Grosseto, di cui in epigrafe, *dichiara*:

1) l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 4164, in quanto per la formazione del piano di espropriazione si è tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione nella zona successivamente al 15 novembre 1949, e nei termini di cui in motivazione;

2) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1967.

* * *

Sentenza n. 152/1967 (Pres. Ambrosini; Rel. Verzi)

Considerato in diritto

A termini dell'art. 56, lettera *a*, n. 3, del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito in legge 6 aprile 1936, n. 1155, i periodi di interruzione obbligatoria e facoltativa del lavoro durante lo stato di gravidanza e di puerperio stabiliti dal R.D.L. 22 marzo 1934, n. 654, convertito nella legge 5 luglio 1934, n. 1347, sono computati, dopo l'inizio dell'assicurazione, utili agli effetti del diritto alla pensione e della determinazione della misura di questa. Pertanto questa norma impone una sola condizione, quella che sia stata iniziata l'assicurazione prima della interruzione del lavoro, perché l'assicurata possa godere del beneficio del riconoscimento.

Il D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, emesso in base ad espressa delega dell'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, per cui il Governo era autorizzato ad emanare norme transitorie di attuazione e di coordinamento impone invece – agli effetti del riconoscimento dei periodi di interruzione del lavoro – una nuova e ben più gravosa condizione, che cioè l'interessata possa far valere almeno un

anno di contribuzione nell'assicurazione nel quinquennio antecedente ciascun periodo di interruzione.

L'eccesso di delega è evidente, perché mentre in forza della legge si richiedeva soltanto il requisito della attualità del rapporto assicurativo, il provvedimento delegato impone, per il riconoscimento dell'accreditamento figurativo, un minimo di un anno di contribuzione nell'ultimo quinquennio.

La norma impugnata, che non può essere considerata norma di coordinamento con altre leggi in quanto siffatto requisito non preesisteva in altre disposizioni, né di attuazione trattandosi di un principio del tutto nuovo in materia di gravidanza e di puerperio, e che soprattutto non si ispira ai principi e criteri fissati dalla legge n. 218 del 1952 deve essere dichiarata illegittima per eccesso di delega. Così come, per altro, è stato deciso in un caso analogo con sentenza n. 4 del 5 febbraio 1963.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 (che detta norma di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti) in relazione agli artt. 56, lettera a, n. 3 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, e 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, ed in riferimento all'art. 76 della costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 1967.

* * *

Sentenza n. 37/1968 (Pres. Sandulli; Rel. Benedetti)

Considerato in diritto

1. – La questione rimessa al giudizio della Corte dal Tribunale di Bologna è di stabilire se sia costituzionalmente illegittimo, per eccesso dai limiti della delega contenuta nell'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, in relazione agli artt. 76 e 77 della Costituzione, il D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3322, in quanto avrebbe sottoposto ad espropriazione in favore dell'Ente per la colonizzazione del Delta Padano i terreni della "Valle Testa" dei quali risultava apparentemente essere enfiteuta alla data del 15 novembre 1949, secondo le indicazioni catastali, il soggetto privato, Ferné Daniele, ma che in effetti appartenevano allo stesso titolo e alla medesima data ad un ente pubblico e precisamente al Comune di Comacchio. L'accertamento della reale titolarità del diritto enfiteutico ricadente sui terreni espropriati, indispensabile ai fini della soluzione della questione di costituzionalità, è stato compiuto dallo stesso Tribunale con la

sentenza non definitiva 11 – 29 luglio 1961, gravata di impugnazione differita da parte del solo Ente di riforma. Con tale sentenza infatti dopo avere dichiarato la nullità della convenzione di cui al rogito Risso del 31 maggio 1940 contenente la cessione in enfiteusi della “Valle Testa” dal Comune di Comacchio in favore del Ferné – in base al rilievo che la convenzione poneva in essere una sostanziale subenfiteusi in quanto il concedente era a sua volta enfiteuta della “Valle Testa” la cui nuda proprietà apparteneva al Demanio dello Stato – il Tribunale ha altresì dichiarato che alla data del 15 novembre 1949 enfiteuta esclusivo dei terreni in questione era il Comune di Comacchio.

Sostiene in questa sede la difesa dell’Ente l’erroneità dell’accertamento compiuto dal Tribunale e chiede, in via principale, che la Corte, sulla scorta degli atti processuali, voglia direttamente statuire in modo definitivo su tutte le questioni che sono connesse e che condizionano il giudizio di legittimità costituzionale. Tale tesi però non può essere accolta in quanto le questioni di cui trattasi, che attengono nella specie al giudizio di rilevanza di esclusiva competenza del giudice *a quo*, sono state esaminate e risolte con la sentenza non definitiva del 1961.

Né d’altra parte la riserva di appello potrebbe giustificare la restituzione degli atti al Tribunale perché sulle questioni decise con la citata sentenza si formi la cosa giudicata. La pronuncia della Corte è indipendente dallo svolgimento del giudizio principale e la formula “in quanto”, costantemente adoperata nelle sentenze di specie, fa salva la possibilità che, nel prosieguo del giudizio di merito o nei successivi gradi, possa giungersi ad una differente pronuncia sulle questioni di fatto e di diritto che rappresentano il presupposto del sindacato di costituzionalità.

2. – Il giudizio della Corte sul decreto impugnato deve quindi muovere dalla sentenza del 1961. E la soluzione della questione sollevata con la successiva ordinanza di rimessione – conformemente a casi analoghi già decisi – è quella della illegittimità costituzionale del D.P.R. n. 3322 del 1952 sia perché per l’art. 4, commi secondo e quarto, della legge stralcio possono formare oggetto di esproprio per la riforma fondiaria soltanto terreni in proprietà o enfiteusi di privati e non anche beni appartenenti agli stessi titoli ad enti pubblici; sia perché nel contrasto tra intestazioni catastali e prova giuridica del diritto, quest’ultima deve prevalere come decisiva.

Nel caso in esame, come risulta dagli atti di causa, gli organi amministrativi preposti alla riforma fondiaria hanno eseguito lo scorporo basandosi unicamente sulle indicazioni catastali che, alla data del 15 novembre 1949, facevano apparire il Ferné enfiteuta della “Valle Testa” in forza dell’atto del notar Risso del 1940. E l’esproprio è avvenuto nonostante l’Ente fosse stato informato, con opportune notificazioni da parte del Comune, e prima ancora dell’emanazione del decreto di scorporo, della pendenza di giudizi, instaurati contro il Ferné, miranti ad ottenere la dichiarazione giudiziale di nullità di quella convenzione

che lo faceva apparire enfiteuta in catasto, convenzione che veniva in prosieguo dichiarata nulla con effetto retroattivo dal Tribunale con la richiamata sentenza.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3322, in quanto ha incluso nell'espropriazione i terreni della "Valle Testa" sui quali il soggetto privato espropriato non aveva il diritto enfiteutico risultante dai dati catastali.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 aprile 1968.

* * *

Sentenza n. 41/1968 (Pres. Sandulli; Rel. Rocchetti)

Considerato in diritto

L'Ente espropriante non contesta che, nella procedura di che trattasi, vi sia stato eccesso di delega. La proprietà del Bianchini è stata infatti rilevata nella consistenza, non già alla data del 15 novembre 1949 e con il reddito dominicale al 1 gennaio 1943, così come prescrive l'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ma ad altra data e con redditi diversi, essendosi a tal fine utilizzati gli elementi di estensione, qualità, classe ed estimo risultanti dal nuovo catasto, entrato in vigore in epoca successiva.

Ne discende quindi che, per essersi in tal modo disattesi i criteri della legge di delega, il decreto impugnato ha violato gli artt. 76 e 77 della Costituzione e deve essere perciò dichiarato incostituzionale.

La quantità dei terreni da scorporare rimane condizionata ai definitivi accertamenti che l'autorità giudiziaria dovrà effettuare.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1952, n. 1860, in quanto, per la formazione del piano di espropriazione contro Bianchini Marisa ed altri, sono stati assunti, ai fini del computo della consistenza della proprietà, i dati del nuovo catasto, non ancora in vigore nella zona, alla data del 15 novembre 1949, ed in quanto risulti dagli ulteriori accertamenti che vi è stato eccesso di espropriazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 aprile 1968.

* * *

Sentenza n. 42/1968 (Pres. Sandulli, Rel. Rocchetti)*Considerato in diritto*

L'Ente espropriante non contesta che, nella procedura di che trattasi, vi sia stato eccesso di delega.

La proprietà del Cotti Lega è stata infatti rilevata nella consistenza, non alla data del 15 novembre 1949, e con il reddito dominicale al 1 gennaio 1943, così come prescrive l'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, ma ad altra data e con redditi diversi, essendosi a tal fine utilizzati gli elementi di estensione, qualità, classe ed estimo risultanti dal nuovo catasto, entrato in vigore in epoca successiva.

Ne discende quindi che, per essersi in tal modo disattesi i criteri della legge di delega, i decreti impugnati hanno violato gli artt. 76 e 77 della Costituzione e devono essere perciò dichiarati incostituzionali.

La quantità dei terreni da scorporare rimane condizionata ai definitivi accertamenti che l'autorità giudiziaria dovrà effettuare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, n. 2692 e n. 2693, in quanto, per la formazione del piano di espropriazione contro Gotti Lega Guglielmo, sono stati assunti, ai fini del computo della consistenza della proprietà, dati del nuovo catasto, non ancora in Vigore nella zona, alla data del 15 novembre 1949, ed in quanto risulti dagli ulteriori accertamenti che vi è stato eccesso di espropriazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 aprile 1968.

* * *

Sentenza n. 43/1968 (Pres. Sandulli; Rel. Rocchetti)*Considerato in diritto**[omissis]*

A tal riguardo questa Corte, come risulta da sue numerose sentenze – fra cui le 97 e 99 del 1966 – ha ritenuto che la consistenza dei terreni soggetti a scorporo dev'essere quella reale, e non già quella che appare dai dati catastali vigenti all'epoca cui si riferisce la legge, ed ha aggiunto che, per compiere i relativi accertamenti, possono essere utilizzati anche i dati del nuovo catasto a quell'epoca non ancora vigente; ma ha sempre costantemente escluso – vedi da

ultimo sentenza 133 del 1967 – che quei dati possono essere presi in considerazione al fine di rilevare mutamenti riguardanti la classe dei terreni e ancor più le valutazioni di estimo catastale.

Non può quindi il giudice ordinario, direttamente o a mezzo di consulente tecnico, oltre che desumere dal nuovo catasto i dati di estensione, utilizzabili certamente, perché più precisi ed incidenti su elementi immutabili nel tempo, rilevare anche le variazioni di culture e riportarle all'anteriorità, compiendo una equiparazione di voci e di tariffe, resa necessaria dalla difformità di esse tra il vecchio e il nuovo catasto (sentenze 133 del 1967 e 28, 84, 98, 99 del 1966).

È ovvio che tutto ciò costituisce attività il cui compimento le parti, entro i termini e con le modalità di cui all'art. 6 della stessa legge 21 ottobre 1950, n. 841, avevano la possibilità di sollecitare con apposito ricorso alla Commissione censuaria centrale, ma che al giudice ordinario non è consentito di compiere.

Ora, tornando al caso in esame, deve rilevarsi che la Corte di appello di Firenze, se, informandosi a tali principi, ha disapprovato l'operato del Tribunale ed ha, col giudizio espresso sulla rilevanza, mostrato di ritenere che l'espropriazione subita dalla Garone debba considerarsi eccedente sulla quantità consentita, non ha rinnovato l'esame di merito, sì che allo stato non può dirsi quello che finirà per essere accertato su tale eccedenza dal giudice competente. La quantità dei terreni da espropriare rimane pertanto condizionata ai definitivi accertamenti che l'autorità giudiziaria dovrà effettuare.

Ritenuto ciò, ovvio appare che i decreti presidenziali di espropriazione di che trattasi debbano essere dichiarati incostituzionali. Essi infatti, avendo utilizzato, per determinare la consistenza della proprietà esproprianda, i dati del nuovo catasto entrato in vigore il 1 settembre 1951, per quanto riguarda, non soltanto l'estensione, ma anche la qualità di cultura e la classe di produttività dei terreni, non si sono riferiti alla consistenza di quella proprietà alla data del 15 novembre 1949, come prescritto dalla legge 841.

E, disapplicando i principi e i criteri della legge delegante quei decreti hanno violato gli artt. 76 e 77 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 6 settembre 1952, n. 1398 e del D.P.R. 6 settembre 1952, n. 1400, in quanto, per la formazione del piano di espropriazione, si è in essi tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato inattuazione nella zona successivamente al 15 novembre 1949, ed in quanto risulti, dagli ulteriori accertamenti, che vi è stato eccesso di espropriazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 aprile 1968.

* * *

Sentenza n. 119/1968 (Pres. Sandulli; Rel. Benedetti)*Considerato in diritto**[omissis]*

3. – Infondata, invece, è l'eccezione di inammissibilità svolta dall'Avvocatura nei confronti del D.P.R. 506 del 1952 sotto il rilievo che questo provvedimento, con il quale erano esclusi dalla espropriazione immediata i terreni costituenti il terzo residuo, non sarebbe lesivo del diritto delle attrici.

Come chiaramente si evince dal disposto degli artt. 8 e 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, il terzo residuo è un beneficio accordato al proprietario dei terreni espropriabili, il quale può chiedere, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del piano di esproprio, di eseguire su tutti i terreni del terzo residuo le opere di trasformazione previste dall'ente, entro il termine di due anni dalla data di autorizzazione. Nel caso in cui il proprietario non abbia dimostrato, a giudizio insindacabile dell'ente, di aver dato corso ai lavori nei tempi di esecuzione previsti dai piani, o non abbia compiuto la trasformazione entro due anni, anche i terreni costituenti il terzo residuo e che erano stati esclusi dall'immediata espropriazione, passano in proprietà all'ente. Qualora invece la trasformazione sia stata effettuata, il proprietario deve consegnare all'ente solo la metà dei terreni del terzo residuo ed ha diritto a conservare la proprietà della restante metà.

Ora è di tutta evidenza che i terreni ricadenti nel terzo residuo, al pari di quelli sottoposti ad espropriazione immediata, devono essere di effettiva proprietà del soggetto passivo della legge di scorporo. Nel caso di specie il Tribunale ha accertato che l'uliveto dell'estensione di Ha 1,20 riportato nel catasto del Comune di Palagiano, incluso tra i terreni costituenti il terzo residuo di Romanazzi Guglielmo, non apparteneva a questo, ma è di proprietà delle attrici rivendicanti che hanno fornito la prova dell'acquisto per usucapione per effetto di un possesso dalle medesime e dai loro danti causa esercitato da tempo immemorabile.

Il decreto presidenziale impugnato, direttamente lesivo del diritto delle attrici, va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo per eccesso dai limiti della delega, nella parte in cui include nel terzo residuo ed assoggetta a vincolo di indisponibilità un terreno del quale il soggetto espropriato non era proprietario.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1952, n. 506, in quanto nel piano particolareggiato di

espropriazione nei confronti di Romanazzi Guglielmo per i terreni costituenti il terzo residuo assoggettati a vincolo di indisponibilità è stato compreso un terreno che non apparteneva al soggetto espropriato;

b) [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 1968.

* * *

Sentenza n. 12/1969 (Pres. Sandulli; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

[omissis]

3. – Nel merito le due ordinanze sottopongono al giudizio della Corte, in primo luogo, la questione della validità della clausola contrattuale che impone il previo esperimento del tentativo di conciliazione, contenuta nell'art. 46 del contratto collettivo nazionale di lavoro dei dipendenti addetti alle industrie edilizie ed affini del 1 agosto 1959, denunciato dal tribunale di Cosenza, e rispettivamente nell'art. 8 della parte quarta del contratto collettivo nazionale del 27 novembre 1957 per i lavoratori addetti all'industria dell'alimentazione dolciaria, entrambe rese obbligatorie *erga omnes* in virtù dei decreti presidenziali citati in narrativa. Tale questione risulta però già decisa dalla Corte con le sentenze n. 57 del 1966 e n. 9 del 1967, nel senso dell'illegittimità costituzionale dell'estensione *erga omnes* delle clausole dei contratti collettivi le quali imponevano ai non iscritti lo stesso obbligo del previo esperimento del tentativo di conciliazione dinanzi alle organizzazioni sindacali. Sicché, in conformità della costante giurisprudenza, analoga pronuncia di incostituzionalità deve ammettersi nei confronti della disposizione denunciata dalla Corte di appello di Bologna riguardante categorie diverse da quelle alle quali appartenevano le parti dei precedenti giudizi; mentre nei confronti dell'identica questione sollevata dal tribunale di Cosenza si deve dichiarare la manifesta infondatezza, dato che il contratto collettivo nazionale denunciato è quello stesso del 1 agosto 1959 che era stato già oggetto della citata pronuncia di incostituzionalità n. 9 del 1967.

4. – Passando all'altra questione sollevata in confronto all'art. 47 del contratto collettivo per gli addetti all'industria edilizia, e rispettivamente agli artt. 1 a 9 dell'accordo allegato alla parte terza del contratto collettivo per i lavoratori dell'alimentazione dolciaria (che domandano all'esame dei collegi tecnici provinciali e nazionali le divergenze relative all'appartenenza del personale alle diverse categorie in base alle mansioni svolte, nonché quelle concernenti l'attribuzione della qualifica impiegatizia), sono da richiamare i criteri seguiti dalla Corte nell'interpretazione dell'art. 1 della legge n. 741 del 1959. Secondo tali criteri, quali risultano affermati con la sentenza n. 129 del 1963 e poi confermati da altre successive, limite della delega conferita al Governo di

estendere ai non iscritti alle associazioni sindacali clausole di contratti collettivi deve considerarsi la stretta attinenza delle medesime alla finalità di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo, inteso questo nel senso più comprensivo di ogni specie di pattuizione, anche a carattere non economico-patrimoniale, necessaria ad assicurare ai lavoratori una esistenza degna della persona umana.

Ora non ritiene la Corte che tale vincolo di necessaria strumentalità pel conseguimento dei fini di legge sia da rinvenire nelle clausole che impongono l'intervento dei ricordati colleghi tecnici. Non basta, per potere giungere a diversa conclusione, affermare, come si fa dalla ditta convenuta, che tale intervento è collegato con la disciplina sostanziale del rapporto, di cui tali colleghi mirano ad accertare elementi essenziali, poiché si tratta di stabilire se un accertamento del genere debba considerarsi indispensabile alla tutela del lavoratore. In realtà gli accertamenti ad essi demandati rientrano nella comune competenza del giudice delle controversie di lavoro (che potrà giovare, se del caso, dell'ausilio dei consulenti tecnici, di cui agli artt. 441, 442, 443, 468 del Cod. proc. civile), dato che in essi nulla si riscontra che sfugga ai poteri probatori del giudice medesimo, o renda il loro esercizio eccezionalmente arduo, e quindi risulti tale da pregiudicare la difesa in giudizio del prestatore d'opera. Né vale addurre in contrario l'opportunità di eliminare per costoro gli oneri inerenti all'azione giudiziaria perché (pur senza considerare quanto da più parti è stato osservato sui pericoli che la procedura in contestazione presenta di porre remore alla soddisfazione degli interessi del detto prestatore), tale opportunità non è sufficiente a realizzare le condizioni poste dall'art. 1 della citata legge n. 741, secondo quando è stato ritenuto anche in ordine al tentativo obbligatorio di conciliazione.

Non influente sulla controversia in esame deve ritenersi il richiamo contenuto negli scritti difensionali alla sentenza della Corte n. 50 del 1966, che ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'estensione *erga omnes* delle clausole dell'accordo interconfederale 18 ottobre 1950 relativo ai licenziamenti individuali dei lavoratori dipendenti dalle imprese industriali, poiché nella specie non ricorrono le circostanze in considerazione delle quali quella pronuncia venne emessa. Infatti questa ebbe ad argomentare l'esistenza di un nesso inscindibile della parte dell'accordo che era stato denunciato con la disciplina sostanziale del licenziamento, e quindi la sua attrazione nell'oggetto della delega, muovendo dalla constatazione dell'assenza nell'accordo stesso di una qualsiasi normativa atta a far controllare la sussistenza di validi motivi di licenziamento e della conseguente esigenza di affidare siffatto accertamento ad un giudizio di equità da parte di un collegio all'uopo qualificato.

Eguale situazione non si rinviene nel caso in esame dato che, come si è osservato, il collegio tecnico, lungi dal potere formulare giudizi di equità, nessun altro compito può svolgere che non consista nell'applicazione ai casi concreti, a titolo meramente consultivo, dei criteri stabiliti dai contratti collettivi per la

determinazione dell'appartenenza alle varie categorie. Compito che, come si è già detto, si svolge nello stesso campo di quello affidato al giudice.

L'accertata violazione dell'art. 76 della Costituzione assorbe l'esame dell'altra censura dell'art. 39 della Costituzione pur essa sollevata dall'ordinanza.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 14 luglio 1960, n. 1032, nonché del D.P.R. 28 luglio 1960, n. 1069, nelle parti in cui rendono obbligatori *erga omnes* l'art. 47 del contratto collettivo nazionale di lavoro 1 agosto 1959 per gli impiegati addetti all'industria edile ed affini (nonché l'accordo 14 novembre 1947) e gli artt. 1 e 9 e l'allegato alla parte terza del contratto nazionale per i lavoratori dell'alimentazione dolciaria del 27 novembre 1957;

b) l'illegittimità costituzionale di quest'ultimo decreto n. 1069 del 1960 nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 8 della parte quarta del suddetto contratto collettivo che prescrive l'esperimento obbligatorio del tentativo di conciliazione, da parte delle organizzazioni di categoria;

c) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1969.

* * *

Sentenza n. 33/1969 (Pres. Sandulli; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

La questione proposta con l'ordinanza del pretore di Camerino riguarda una norma integrativa di quella dell'art. 62 del contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959, reso efficace *erga omnes* con decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1960, n. 1032, già dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 129 del 1963.

Quanto fu allora detto per dimostrare come le disposizioni degli accordi o contratti collettivi relative agli obblighi derivanti per gli addetti alle industrie edilizia e affini dalla costituzione delle casse edili non corrispondono alle finalità per l'adempimento delle quali è stato attribuito il potere legislativo delegato ai sensi della legge 14 luglio 1959, n. 741, vale anche in relazione alla norma oggi impugnata che stabilisce i criteri per la traduzione in una somma determinata di denaro di tali obblighi.

La pronuncia allora adottata va conseguentemente estesa anche a questa diversa disposizione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 868, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 12 del contratto collettivo 1 ottobre 1959, integrativo del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959, da valere per gli operai dipendenti dalle imprese delle industrie edilizia e affini della provincia di Macerata.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 1969.

* * *

Sentenza n. 34/1969 (Pres. Sandulli; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

La questione proposta con l'ordinanza del tribunale di Milano si presenta corrispondente a quella risolta con la sentenza n. 129 del 1963 e confermata in altre successive (n. 31, 59, 78, 79 e 97 del 1964, n. 100 del 1965, n. 48 del 1966, n. 41 e 73 del 1967) e, riguardando una norma che ha una portata distinta da quella espressamente dichiarata illegittima con tale pronuncia, anche se per il suo contenuto analoga, deve essere nuovamente decisa con sentenza.

Nel merito tuttavia non vi è che da ripetere quanto allora fu detto e cioè che le disposizioni degli accordi e contratti collettivi relative agli obblighi derivanti per gli addetti alle industrie edilizie ed affini dalla costituzione delle casse edili non corrispondono alle finalità per l'adempimento delle quali è stato attribuito il potere legislativo delegato ai sensi della legge 14 luglio 1959, n. 741, e pertanto tali obblighi non possono essere fatti valere obbligatoriamente anche nei confronti dei non iscritti alle associazioni che li hanno stipulati.

Donde l'illegittimità della norma qui impugnata che – senza neppure consentire alternative, come faceva invece l'art. 34 del contratto nazionale – prescrive l'accantonamento presso la cassa edile delle somme dovute per gratifica natalizia, ferie e festività.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 740, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* il terzo comma dell'art. 7 dell'accordo collettivo 22 settembre 1959, integrativo del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959, da valere per gli operai dipendenti dalle imprese delle industrie edilizia e affini della provincia di Milano.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 1969.

* * *

Sentenza n. 99/1969 (Pres. Branca; Rel. Benedetti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Circa il merito della questione, dovendo procedere sulla base degli accertamenti compiuti dalla Corte di appello di Catanzaro con la ripetuta sentenza del 10 gennaio 1967, non è dubbio che debba essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1244, per aver disposto – in violazione dell'art. 2 della legge Sila 12 maggio 1950, n. 230 che consente di sottoporre all'espropriazione soltanto terreni di proprietà privata – l'esproprio del fondo "Chiazza" che per la sua qualità di terreno demaniale non era soggetto a scorporo ai fini della riforma fondiaria.

Né vale opporre che nel caso in esame i Comuni di Pedivigliano e Soveria Mannelli dovrebbero esercitare il loro diritto sull'indennità di espropriazione ai sensi dell'art. 9 della legge sopracitata poiché, come già esposto nelle sentenze n. 78 del 1961 e n. 18 del 1965, il diritto di proprietà dei Comuni sui demani civici non può riportarsi tra "i diritti dei terzi compresi i diritti di uso civico" contemplati dalla disposizione richiamata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1244, in quanto ha disposto la espropriazione del terreno "Chiazza" appartenente al demanio dei Comuni di Pedivigliano e di Soveria Mannelli e non al soggetto privato espropriato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 1969.

* * *

Sentenza n. 133/1969 (Pres. Branca; Rel. Trimarchi)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Con l'ordinanza di rimessione viene denunciata la illegittimità costituzionale del D.P.R. n. 3790 anche sotto altro profilo. Si assume infatti che "con

eccesso di delega in relazione all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, anziché essere esclusi sia dal calcolo del reddito dominicale che da quello della superficie, sono stati inclusi nel decreto terreni di immodificabile sterilità come le aree denominate "pialasse", che servono da cassa di espansione delle maree per il drenaggio di Porto Corsini e che perciò non sono suscettive di coltivazione; inoltre sono stati inclusi terreni boschivi frangivento".

Non vi è dubbio che le norme di cui alla legge n. 841 del 1950, alla legge n. 230 dello stesso anno in quanto richiamata ed applicabile, ed alle leggi successive concernono i "territori suscettibili di trasformazione fondiaria o agraria" (art. 1, comma primo, della legge n. 841) e per quanto riguarda la specie, quelli compresi nel Comune di Ravenna (D.P.R. 7 febbraio 1951, n. 69). Della "proprietà terriera privata", soggetta, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 841 (che ha sostituito l'art. 2 della legge n. 230), ad espropriazione non fanno parte i terreni in fatto sterili, e cioè privi attualmente dell'attitudine alla produzione agricola. Del pari ne sono esclusi esplicitamente, nonostante che si tratti di terreni soggetti ad estimo, i boschi (sempre che per quelli in pianura o in lieve pendio, suscettibili di trasformazioni agrarie ed esenti dal vincolo idrogeologico, l'Ente non si avvalga della facoltà di cui all'art. 5 della citata legge n. 841). Non vi rientrano neppure i terreni facenti parte del demanio o del patrimonio dello Stato o degli enti pubblici, e così pure i terreni iscritti in catasto senza reddito (come gli incolti sterili).

Il tribunale di Bologna, postosi il problema dell'osservanza in concreto dell'anzidetto limite oggettivo, ha ritenuto, come si è sopra osservato che, avrebbero dovuto essere esclusi sia dal calcolo del reddito dominicale che da quello della superficie "terreni di immodificabile sterilità come le aree denominate "pialasse" che servono da cassa di espansione delle maree per il drenaggio di Porto Corsini e che perciò non sono suscettive di coltivazione" e "terreni boschivi frangivento". Ha, in tal modo, per questi terreni dichiarato che gli stessi non potessero concorrere a formare la consistenza complessiva e conseguentemente essere oggetto di scorporo.

Anche se non è possibile negare a tale pronuncia qualche valore decisorio, la Corte non ritiene che l'assunto del tribunale sia di tal natura e portata che se ne possa e debba tener conto come se si trattasse di una vera e propria pronuncia non definitiva. L'affermazione fatta dal tribunale non è sostenuta, nell'ordinanza, da una argomentazione che ne metta in luce le premesse in fatto e le ragioni in diritto. Trattasi comunque, di una valutazione di indubbia importanza che ha bisogno d'essere approfondita e definita in ogni sua parte ed al fine qui rilevante, e non soltanto per determinare in concreto se tra i terreni non espropriabili rientrano le c.d. "pialasse" ed i terreni boschivi frangivento, ma anche per accertarne l'esatta estensione.

5. – È necessario precisare ulteriormente che le leggi di delega in materia di riforma fondiaria, in tema di individuazione dei beni terrieri soggetti ad esproprio, fissano elementi o criteri sicuramente obiettivi. In base ad essi non

possono essere espropriati i beni terrieri compresi in determinati comuni, che siano in fatto sterili o consistano in boschi. Ma al legislatore delegato, qualora a proposito dei primi ricorra la possibilità della loro trasformazione in terreni coltivabili e per i secondi si abbiano i requisiti di cui all'art. 5 della legge n. 841, è consentito di superare in concreto quei limiti.

In sede di controllo sulla legittimità costituzionale dei decreti delegati, spetta alla Corte di accertare se degli anzidetti elementi o criteri obiettivi si è tenuto conto e in caso di mancata osservanza dei relativi limiti, di dichiarare l'illegittimità del decreto di scorporo per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Nel caso in esame ricorrono, per quanto di ragione, i presupposti perché si debba pervenire alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto impugnato. Risulterebbe, infatti, che vaste estensioni, catastalmente iscritte in testa agli espropriati, fossero, sia al 15 novembre 1949 che all'epoca dello scorporo, prive in fatto dell'attitudine a dare frutti o prodotti agricoli. E tale dato, di sicura importanza e decisività, non sarebbe stato tenuto presente, con la mancata osservanza ed anzi con il superamento del notato limite obiettivo.

6. – Non rientra nella discrezionalità, politica e tecnica, del legislatore delegato la possibilità di considerare dati terreni, in atto sterili, suscettibili di trasformazione e successivamente di sfruttamento agricolo.

Non è pensabile che il superamento del limite oggettivo negativo (che i terreni non siano in atto sterili) sia sottratto ad ogni controllo: altrimenti, il limite, che certamente ricorre, non sarebbe più tale.

È inoltre da rilevare che il giudizio circa la trasformabilità dei terreni sterili in terreni coltivabili, è ancorato alla ricorrenza di dati pratici o tecnici obiettivi, e cioè che si possa considerare trasformabile un dato terreno solo se lo stesso, in atto non utilizzabile per la lavorazione e produzione agricola, sia concretamente adatto a diventarlo a mezzo di opere il cui costo secondo una valutazione media risulti finanziariamente sopportabile, e si presenti in termini di economicità (ponendosi a raffronto, sul piano della produttività, il capitale prevedibilmente occorrente per il compimento delle opere di trasformazione, ed il nuovo valore della terra così trasformata).

Se si considera la trasformabilità in senso economico-sociale, d'altra parte, è dato parimenti di constatare l'esistenza di limiti alla relativa valutazione ed al conseguente assoggettamento di dati terreni all'espropriazione. Alla attuazione delle norme sociali contenute nella Costituzione, i destinatari debbono attendere nel rispetto dei metodi, delle forme e dei modi generalmente o specificamente richiesti. Ed in particolare il legislatore delegato, ove ritenga di dover fare prevalere quelle esigenze, non può, per superare il rilevato limite oggettivo negativo, dar vita a determinazioni che non rispondano alle note della non arbitrarietà e della ragionevolezza.

7. – Nella specie, determinate zone sarebbero state considerate trasformabili in terreni suscettivi di coltivazione. L'anzidetto limite negativo, dato dalla

sterilità a fini agricoli di quelle estensioni, sarebbe stato superato e senza che ci fossero i presupposti per ammetterne la trasformabilità in senso economico-produttivo e comunque senza l'osservanza delle dette garanzie indispensabili per valutare positivamente la trasformabilità (delle stesse estensioni di beni terrieri) in senso economico-sociale.

Da ciò consegue che, in quanto siano state comprese nella consistenza zone di immodificabile sterilità e siano stati superati, sotto i periodi indicati, i limiti della delega, il decreto de quo è viziato e quindi è illegittimo dal punto di vista costituzionale.

Per i terreni boschivi frangivento, fin qui non considerati espressamente, risulterebbe la mancata osservanza dell'art. 5 della legge n. 841. Da tali disposizioni, integrative di quelle contenute nel precedente articolo e relative all'espropriabilità dei terreni, si ricava che per la possibilità di scorporo dei boschi, si presuppone che gli stessi si trovino in pianura o in lieve pendio, siano suscettibili di trasformazione agraria e siano esenti dal vincolo idrogeologico.

Orbene, tali condizioni debbono ricorrere per i terreni boschivi frangivento, cioè per quelle zone di terreno su cui insistono alberi di alto fusto con funzione di frangivento.

Ne deriva che in ordine a detti terreni, in quanto si tratti di boschi e in quanto vi facciano difetto le suddette condizioni, il decreto d'espropriazione è viziato. Perciò anche di esso si deve dichiarare la illegittimità costituzionale.

La mancanza di un accertamento giudiziale definitivo comporta per altro che la pronuncia di incostituzionalità del decreto sia operativa in quanto si pervenga, nella dovuta sede, a quell'accertamento, con la concreta determinazione dei beni da ritenere illegittimamente espropriati e della loro estensione.

8. – Per il caso in cui si dovesse ritenere sulla base dei criteri sopra precisati che per determinate zone di immodificabile sterilità fosse esistita la possibilità di trasformarle e ridurle in condizioni di sfruttamento agricolo, rimarrebbe evidente e rilevante un altro aspetto della dedotta illegittimità costituzionale del decreto. In particolare ciò potrebbe aversi per le zone, aventi le stesse caratteristiche di quelle, dell'estensione di ettari 1.521.34.50, iscritte in catasto alla partita n. 1912 della sezione S. Alberto.

Il legislatore delegato, infatti, in ordine alle zone da ultimo indicate, ha esattamente riconosciuto che i relativi terreni si trovassero nella condizione fisico-agronomica degli incolti produttivi e ne ha esattamente operato la detrazione ai fini del calcolo del reddito medio, ma potrebbe aver operato una ingiustificata discriminazione almeno in ordine ai terreni, in destra del Canale Candiano di Porto Corsini, della estensione di ettari 482, catastalmente registrati come pascoli parificati e che sarebbero in fatto da considerare incolti produttivi e quindi da escludere, in forza di quanto precedentemente detto, dalla consistenza complessiva e comunque da detrarre da detta consistenza ai fini della determinazione del reddito medio.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3790, in quanto risulti che, per la formazione del piano di espropriazione contro Luigi e Giuseppe Baldi di Antonio, sono state comprese nella consistenza zone di imm modificabile sterilità, non suscettive di trasformazione fondiaria o agraria, e non sono state detratte, ai fini del calcolo del reddito medio, tutte le zone che fossero in fatto incolti produttivi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 luglio 1969.

* * *

Sentenza n. 153/1969 (Pres. Branca; Rel. Trimarchi)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione è sostanzialmente identica a quella già sottoposta all'esame di questa Corte, con ordinanza del 10 marzo 1965, dalla Corte suprema di cassazione e decisa con sentenza n. 26 del 9 marzo 1967. In quella occasione, in relazione agli artt. 1 e 8 della legge 14 luglio 1959, n. 741, ed in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 2 gennaio 1962, n. 912, nella parte in cui rendeva obbligatorio *erga omnes* il comma nono dell'art. 41 del contratto collettivo nazionale per i dipendenti delle aziende di credito 1 agosto 1955; e quest'ultima norma disponeva che "il lavoro straordinario di qualsiasi natura, escluso quello inerente alle chiusure periodiche dei conti, dovrà essere previamente segnalato dalle aziende alle organizzazioni sindacali dei lavoratori". E con l'ordinanza di rimessione di cui si tratta è denunciata, in relazione ed in riferimento alle stesse norme e disposizioni, l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 2 gennaio 1962, n. 912, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* il comma nono dell'art. 36 del contratto collettivo nazionale 28 febbraio 1941 per i dipendenti delle Casse di risparmio, dei Monti di credito su pegno di prima categoria e degli enti equiparati, il quale dispone che "per il lavoro straordinario di qualsiasi natura, escluso quello inerente alle chiusure periodiche dei conti, deve essere fatta dagli Istituti preventiva segnalazione alla rappresentanza del personale".

La differenza riscontrabile tra i due testi, e cioè che il lavoro straordinario deve essere segnalato in un caso "alle organizzazioni sindacali dei lavoratori" e nell'altro "alla rappresentanza del personale", non incide sulla identità della questione perché la norma nei due casi è posta per la eguale tutela dello stesso interesse.

Ricorrono quindi le condizioni perché in conformità alla precedente sentenza, analoga pronuncia di incostituzionalità debba emettersi nei confronti della norma denunciata dal pretore di Mantova.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 2 gennaio 1962, n. 912, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 36, comma nono, del contratto collettivo nazionale 28 febbraio 1941 per i dipendenti delle Casse di risparmio, dei Monti di credito su pegno di prima categoria e degli enti equiparati, nel testo modificato dall'art. 14 della Convenzione collettiva 14 ottobre 1953.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1969.

* * *

Sentenza n. 161/1969 (Pres. Branca; Rel. De Marco)

Considerato in diritto

1. – I due giudizi, come sopra promossi, vanno riuniti, avendo per oggetto la medesima questione, quella cioè della validità *erga omnes* delle clausole di contratti collettivi che impongano il previo tentativo di conciliazione, sollevata, nella specie, in ordine all'articolo unico del D.P.R. 2 ottobre 1960, n. 1378 – emanato in forza della delega contenuta nell'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741 – con il quale è stato conferito valore di legge alle norme sul trattamento economico e normativo dei lavoratori dipendenti dalle imprese esercenti la produzione del cemento ed amianto-cemento e la produzione promiscua di cemento, calce e gesso, contenute nel contratto collettivo 24 ottobre 1958.

2. – La questione è stata più volte esaminata da questa Corte, in relazione a contratti collettivi riguardanti altre categorie di lavoratori ed è stata risolta (sentenze n. 129 del 1963; n. 45 e n. 56 del 1966; n. 9 del 1967; n. 12 del 1969) nel senso della illegittimità costituzionale di tali clausole: ciò in base alla considerazione che la delega conferita al Governo dall'art. 1 della legge n. 741 del 1959, per la emanazione di norme aventi forza di legge alle clausole dei contratti collettivi, stipulati anteriormente alla legge stessa, trova un preciso limite nel fine di assicurare minimi di trattamento economico e normativo per tutti gli appartenenti ad una determinata categoria; fine dal quale esorbita, con conseguente eccesso della delega, ogni estensione a clausole che abbiano per oggetto la predisposizione di procedimenti e modalità, rivestenti carattere meramente strumentale rispetto alla disciplina predetta.

In conformità con la richiamata costante giurisprudenza analoga pronunzia

di incostituzionalità deve adottarsi in ordine alle disposizioni denunciate dal Tribunale di Palermo con le ordinanze di cui in epigrafe.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 2 ottobre 1960, n. 1378, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* il tentativo di conciliazione, previsto dall'art. 50 del contratto collettivo nazionale 24 ottobre 1958 per gli intermedi e dall'art. 44 del contratto collettivo nazionale 11 dicembre 1958 per gli impiegati, dipendenti dalle imprese esercenti la produzione del cemento ed amianto-cemento e la produzione promiscua di cemento, calce e gesso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 1969.

* * *

Sentenza n. 71/1970 (Pres. Branca; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Deve essere invece decisa per la prima volta la questione concernente l'articolo unico del D.P.R. n. 715 del 1961, nella parte in cui rende efficace *erga omnes* l'art. 12 del c.c.l. suddetto, la quale, pur presentandosi come corrispondente a quella risolta con la sentenza n. 129 del 1963 (e confermata in altre successive: nn. 31, 59, 78, 79 e 97 del 1964, n. 100 del 1965, n. 48 del 1966, nn. 41 e 73 del 1967, nn. 33 e 34 del 1969), riguarda una norma che ha una portata distinta da quella espressamente dichiarata illegittima con tale pronuncia, anche se è analoga ad essa per il suo contenuto.

In proposito tuttavia non vi è che da ripetere quanto fu detto nelle precedenti sentenze testé ricordate e cioè che le disposizioni degli accordi o contratti collettivi relative agli obblighi derivanti per gli addetti alle industrie edilizie e affini dalla costituzione delle casse edili non corrispondono alle finalità per l'adempimento delle quali è stato attribuito il potere legislativo delegato ai sensi della legge 14 luglio 1959, n. 741, e pertanto tali obblighi non possono essere fatti valere obbligatoriamente anche nei confronti dei non iscritti alle associazioni che li hanno stipulati.

Donde l'illegittimità della norma impugnata che prescrive l'accantonamento presso la cassa edile delle somme dovute per gratifica natalizia, ferie e festività.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 715, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 12 del contratto collettivo di lavoro 1 settembre 1959 per gli operai edili ed affini della provincia di Genova.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 1970.

* * *

Sentenza n. 125/1970 (Pres. Branca; Rel. Benedetti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Il riconoscimento del periodo di servizio militare prestato nelle forze armate italiane a decorrere dal 25 maggio 1915 al 1 luglio 1920 come periodo utile agli effetti delle prestazioni per l'invalidità e la vecchiaia venne sancito dall'art. 136 del R.D.L. n. 1827 del 1935. Tale disposizione tuttavia, nel rimettere ad un successivo regolamento, in effetti poi mai emanato, la determinazione delle modalità di concessione del beneficio in questione, aggiunge che sono da escludersi dal computo i periodi di tempo nei quali l'assicurato, durante il servizio militare, sia stato comandato o messo a disposizione presso stabilimenti ausiliari.

Ora è vero che sulla base di questo precetto può sostenersi, come ha fatto la difesa dell'INPS, che presupposto sottinteso della concessione del beneficio sia la condizione che il richiedente non ne abbia già ottenuto il riconoscimento in altre forme assicurative. E ben poteva conseguentemente il legislatore delegato del 1957, nell'esercizio dei poteri accordatigli, enunciare positivamente tale inespressa ma giusta e naturale condizione.

Non è men vero però che l'espressione usata nell'ultimo comma dell'art. 10 della legge delegata travalica la finalità anzidetta e pone in essere una ulteriore limitazione non certo riconducibile al principio del divieto del doppio riconoscimento del medesimo beneficio. L'aver infatti disposto di non riconoscere il servizio militare nel caso in cui sia semplicemente computabile per le pensioni a carico di altre forme di previdenza è cosa innegabilmente diversa dal non riconoscimento del beneficio quando questo sia stato già computato in tali pensioni.

Dalla norma così come è stata formulata deriva che il riconoscimento del servizio militare ai fini della pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria può essere richiesto solo se tale servizio non possa essere ricono-

sciuto ai fini di altri trattamenti pensionistici sostitutivi o esclusivi di quella. Che questo sia il significato della norma si desume dal caso di specie – in ordine al quale non v'è contestazione tra le parti – in cui ci si trova di fronte ad un assicurato, pensionato della Cassa di previdenza per i dipendenti degli enti locali, al quale è stato rifiutato dall'INPS il riconoscimento del servizio militare perché valutabile dalla sua Cassa di previdenza sebbene egli non abbia mai chiesto tale valutazione e non possa ormai più richiederla per decorso del termine di presentazione della domanda (art. 27 della legge 24 maggio 1952, n. 610).

Deriva quindi da quel che precede che la norma delegata non può essere intesa come norma di coordinamento o di attuazione, ai sensi dell'art. 37 della legge di delega, limitatamente alla parte in cui dispone che non è riconosciuto il servizio militare nell'assicurazione generale obbligatoria se sia computabile – e non già se sia stato effettivamente computato – per le pensioni a carico di altre forme di previdenza. Ed in tali termini va dichiarata la sua illegittimità costituzionale in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, ultimo comma, del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, contenente norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, nella parte in cui esclude il riconoscimento del periodo di servizio militare prestato dal 25 maggio 1915 al 1 luglio 1920 quando sia computabile per le pensioni a carico di altre forme di previdenza, anziché escluderlo solo quando per tali pensioni sia stato effettivamente computato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1970.

* * *

Sentenza n. 126/1970 (Pres. Branca, Rel. Mortati)

Considerato in diritto

Molte volte ormai questa Corte ha avuto occasione di dichiarare l'incostituzionalità di norme di contratti collettivi resi efficaci *erga omnes* che stabilivano l'obbligo degli imprenditori edili di depositare somme presso le Casse edili, poiché tali norme non corrispondono alle finalità per l'adempimento delle quali è stato conferito il potere legislativo delegato ai sensi della legge 14 luglio 1959, n. 741, e conseguentemente violano l'art. 76 della Costituzione (sent. n. 129 del

1963, n. 31, 59, 78, 79 e 97 del 1964, n. 100 del 1965, n. 48 del 1966, n. 41 e 73 del 1967, n. 33 e 34 del 1969, n. 71 del 1970).

Identici motivi d'illegittimità ricorrono nei confronti della norma denunciata dal pretore di Recanati che stabilisce, con riferimento alla provincia di Macerata, l'obbligo degli imprenditori edili di accantonare presso la locale Cassa edile le percentuali spettanti ai dipendenti per ferie, gratifica natalizia e festività, ed anche in relazione ad essa deve conseguentemente essere adottata analoga pronuncia.

Poiché gli stessi motivi d'illegittimità ricorrono altresì nei confronti dell'art. 10, secondo comma, dello stesso contratto collettivo, che impone il versamento alla Cassa edile di un contributo per il finanziamento della scuola professionale edile, la dichiarazione d'illegittimità costituzionale va estesa altresì a questa disposizione in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 868, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 8, secondo comma, del contratto collettivo 1 ottobre 1959, integrativo del contratto collettivo nazionale di lavoro 24 luglio 1959, da valere per gli operai dipendenti dalle imprese delle industrie edilizia e affini della provincia di Macerata;

dichiara inoltre, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del medesimo decreto presidenziale, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 10, secondo comma, del medesimo contratto collettivo 1 ottobre 1959.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1970.

* * *

Sentenza n. 127/1970 (Pres. Branca; Rel. De Marco)

Considerato in diritto

Come questa Corte ha più volte affermato, in relazione a contratti collettivi riguardanti altre categorie di lavoratori (da ultimo sentenze n. 12 e n. 161 del 1969) la delega conferita al Governo dalla legge n. 741 del 1959 per la emanazione di norme che attribuiscono forza di legge alle clausole dei contratti collettivi, stipulati anteriormente al conferimento di detta delega, trova un preciso limite nel fine di assicurare minimi di trattamento economico e normativo per tutti gli appartenenti ad una determinata categoria, indipendentemente dalla loro iscrizione alle relative associazioni sindacali.

Da tale fine esorbita, con il conseguente eccesso di delega, ogni estensione

a clausole che abbiano per oggetto la predisposizione di procedimenti e modalità, che rivestano carattere meramente strumentale rispetto alla disciplina predetta.

Poiché nessun nuovo argomento è stato addotto che possa far mutare l'indirizzo sopra esposto, la questione che si presenta nei termini suddetti deve essere dichiarata fondata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1961, n. 145, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* il tentativo di conciliazione previsto dall'art. 14 dell'accordo economico collettivo del 20 giugno 1956, per la disciplina del rapporto d'agenzia e rappresentanza commerciale.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1970

* * *

Sentenza n. 143/1970 (Pres. Branca; Rel. Oggioni)

Considerato in diritto

1. – L'ordinanza di rimessione della Corte di appello di Firenze, dopo avere chiaramente motivato sulla rilevanza della proposta questione ai fini del giudizio di merito, concentra la questione stessa in termini precisi: se, cioè, i tre decreti del Presidente della Repubblica dianzi indicati, essendo basati su piani particolareggiati di espropriazione, redatti in base alle risultanze del nuovo catasto terreni in vigore nella zona territoriale – de qua – dal 1 settembre 1951 anziché in base alla consistenza della proprietà terriera dell'esproprianda alla data del 15 novembre 1949 siano da considerarsi costituzionalmente illegittimi, con riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, per eccesso di delega rispetto all'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, che pone la data del novembre 1949 come punto esclusivo di riferimento per determinare la quota da espropriare.

La questione così delimitata ed esclusi, quindi, gli altri profili che non risultano dedotti nell'ordinanza di rinvio ma sono stati accennati nelle difese, ha indubbio fondamento.

2. – Sulla base dei dati di fatto, costituenti premessa dell'ordinanza di rimessione, la conseguenza non può essere che conforme a quanto costantemente deciso da questa Corte, nel senso che la violazione dell'art. 4 della legge n. 841 del 1950 ha, come effetto immediato, per la mancata corrispondenza alla delega, l'illegittimità costituzionale dei consecutivi decreti presidenziali (sentenze n. 99 del 1966; nn. 6, 21, 133 del 1967; n. 43 del 1968).

Questa statuizione, che si adegua al contenuto della ordinanza di rimessione, consente, tuttavia, di aggiungere (come già rilevato nelle precitate sentenze) che il giudice di merito dovrà, sempre tenendo ferma la data del 15 novembre 1949, avere riguardo alla reale situazione di fatto circa la consistenza effettiva della proprietà, e non già alla situazione, eventualmente diversa, risultante dal catasto allora in conservazione: ciò anche utilizzando, se del caso, dal nuovo catasto i dati di estensione più precisi.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 29 novembre 1952, nn. 2778 e 2779; 27 dicembre 1952, n. 3882, e 3 gennaio 1958 (pubblicato per estratto nella Gazzetta Ufficiale n. 74 del 26 marzo 1958) in quanto per la formazione del piano di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione, nella zona, successivamente al 15 novembre 1949 ed in quanto risulti dagli ulteriori accertamenti, che, rispetto alla effettiva consistenza al 15 novembre 1949, vi sia stato eccesso di espropriazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 1970.

* * *

Sentenza n. 160/1970 (Pres. Branca; Rel. De Marco)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Sotto il profilo principale dell'eccesso di delega, sia pure agli effetti della detrazione di altra imposta (straordinaria sul patrimonio), la questione è già stata ritenuta fondata da questa Corte con sentenza n. 135 del 1967, in base a considerazioni che valgono anche per quanto attiene alla diversa imposta (successione) la cui detrazione è stata contestata dall'amministrazione finanziaria nel giudizio *a quo*; considerazioni, sulla fondatezza delle quali, nel giudizio attuale, non solo non è stato addotto alcun valido argomento contrario, ma si è avuto, anzi, il riconoscimento da parte della stessa Avvocatura generale dello Stato.

Infatti, per quanto ampia possa ritenersi la delegazione di cui all'art. 63 della legge n. 1 del 1956, l'eccesso risulta chiaramente dal semplice confronto tra il n. 2 dell'art. 8 del regio decreto legislativo 30 dicembre 1923, n. 3062, istitutivo dell'imposta complementare, e l'impugnato art. 136, lettera *b*, del T.U. del 1958.

Il n. 2 dell'art. 8 ammette in detrazione "Le imposte e tasse di ogni specie";

l'art. 136, lettera *b*, del T.U., "Le imposte afferenti i redditi, singolarmente o nel loro complesso... iscritte nei ruoli la cui riscossione ha inizio nell'anno ovvero pagate per ritenuta nel corso dello stesso".

A parte il rilievo circa la difficoltà di identificazione delle "imposte afferenti i redditi" di cui all'art. 136, lettera *b*, appare subito chiaro che in base a quest'ultima norma, in contrasto e conseguente aggravamento della posizione del contribuente rispetto all'art. 8, n. 2, del decreto istitutivo dell'imposta, anziché "le imposte e tasse di ogni specie" sono ammesse in detrazione soltanto le imposte "afferenti i redditi" riscuotibili per ruoli o per ritenuta, con evidente esclusione delle tasse e delle imposte indirette.

Il che è tanto più significativo, in quanto prima dell'emanazione del T.U. del 1958, non soltanto le Commissioni tributarie, ma anche la Suprema Corte di cassazione, hanno costantemente affermato essere contrastanti con la lettera del ripetuto art. 8, n. 2, e soprattutto con la stessa natura funzionale della imposta complementare, tutti i tentativi dell'Amministrazione di attenuare, in via interpretativa, l'ampia portata del ripetuto art. 8, n. 2.

Ne consegue che sotto il profilo dell'eccesso di delega la questione risulta fondata non solamente in riferimento alla imposta (successione) che ha dato origine al giudizio *a quo*, ma anche in riferimento alle altre imposte e tasse di ogni specie contemplate dall'art. 8, n. 2, della legge istitutiva della imposta complementare; cosicché si deve estendere la dichiarazione di illegittimità, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, a tutta la lettera *b* dell'art. 136 del T.U. n. 645 del 1958, con l'effetto dell'integrale ripristino del n. 2 dell'art. 8 esaminato.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 136, lettera *b*, del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 novembre 1970.

* * *

Sentenza n. 162/1970 (Pres. Branca; Rel. Mortati)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Deve invece essere decisa per la prima volta la questione concernente l'articolo unico del d.P.R. n. 715 del 1961, nella parte in cui rende efficace *erga*

omnes l'art. 11 del c.c.l. suddetto, la quale, pur presentando elementi comuni rispetto a quella risolta con la sentenza n. 129 del 1963 (e confermata nelle successive nn. 31, 59, 78, 79 e 97 del 1964, n. 100 del 1965, n. 48 del 1966, nn. 41 e 73 del 1967, nn. 33 e 34 del 1969, n. 71 del 1970), riguarda una norma che ha una portata distinta da quelle espressamente dichiarate illegittime con tali pronunce, anche se è analoga ad esse per il suo contenuto.

Infatti con la sentenza n. 41 del 1967 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del d.P.R. n. 715 del 1961, ma soltanto nella parte in cui rendeva efficace *erga omnes* l'art. 11 del c.c.l. 2 ottobre 1959, che prevedeva la costituzione della Cassa edile spezzina ed il versamento di contributi a suo favore, mentre con la sentenza n. 71 del 1970 lo stesso d.P.R. è stato colpito nella parte in cui rendeva efficace *erga omnes* l'art. 12 del c.c.l. 1 settembre 1959, che prevede la costituzione della Cassa edile genovese e il versamento di contributi a favore di essa.

Viene invece ora in considerazione l'art. 11 dello stesso c.c.l. e precisamente la disposizione contenuta nel quarto comma di esso, in virtù della quale le imprese sono tassativamente tenute a versare l'importo della percentuale del 22,30 della retribuzione globale, dovuta ai lavoratori per ferie, gratifica natalizia e festività, alla Cassa edile genovese; in proposito non vi è che da ripetere quanto fu detto nelle precedenti sentenze sopra ricordate e cioè che le disposizioni degli accordi o contratti collettivi relative agli obblighi derivanti per gli addetti alle industrie edilizie e affini dalla costituzione delle casse edili non corrispondono alle finalità per l'adempimento delle quali è stato attribuito il potere legislativo delegato ai sensi della legge 14 luglio 1959, n. 741, e pertanto tali obblighi non possono essere imposti anche nei confronti dei non iscritti alle associazioni che li hanno stipulati.

È chiaro tuttavia che l'illegittimità della norma che dispone l'accantonamento presso la Cassa edile delle somme dovute per ferie, gratifica natalizia, ecc., non si estende affatto alla norma che fa obbligo al datore di lavoro di accantonare le percentuali stabilite, accantonamento che potrà avvenire in una qualsiasi delle forme consentite.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 9 maggio 1961, n. 715, nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* il quarto comma dell'art. 11 del c.c.l. 1 settembre 1959 per gli operai edili ed affini della provincia di Genova.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 novembre 1970.

* * *

Sentenza n. 18/1971 (Pres. Branca; Rel. Chiarelli)*Considerato in diritto*

Oggetto della presente questione di legittimità costituzionale è l'articolo unico del d.P.R. 14 luglio 1960, n. 1028, nella parte in cui ha esteso *erga omnes* la clausola contenuta nel terzo comma dell'art. 53 del contratto collettivo nazionale 18 dicembre 1957, per gli operai dipendenti da aziende produttrici di laterizi, la quale dispone che "qualsiasi reclamo sul salario, qualunque richiesta inerente al rapporto di lavoro debbono essere presentati dal lavoratore entro sei mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro del lavoratore stesso".

La censura di eccesso dalla delega è fondata.

Questa Corte ha già ritenuto che la delega legislativa conferita al Governo con la legge 14 luglio 1959, n. 741, trova un limite preciso nel "fine di assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo" per tutti gli appartenenti a una medesima categoria (art. 1). Eccede perciò dalla delega ogni estensione di clausole che prevedono procedimenti e modalità di carattere meramente strumentale (sent. n. 129 del 1963 e numerose altre successive). In applicazione di questi criteri, è già stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una clausola di altro contratto collettivo (per gli addetti all'industria edile), di contenuto identico a quella ora impugnata (sent. nn. 45 e 113 del 1966).

Non sussistono motivi per andare in contrario avviso nel caso presente.

La clausola in esame, infatti, non ha per oggetto il trattamento economico e normativo della categoria, perché non rientra nella disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, considerato nei modi di formazione, svolgimento ed estinzione, ma ha per oggetto il modo e il tempo in cui far valere i diritti da esso scaturiti. Inoltre, la clausola non corrisponde al fine di assicurare "minimi inderogabili" alla categoria, perché stabilisce un termine di decadenza a danno dei lavoratori, in deroga alle norme di diritto comune.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 14 luglio 1960, n. 1028, nella parte in cui attribuisce efficacia *erga omnes* all'art. 53, terzo comma, del contratto collettivo nazionale 18 dicembre 1957 per gli operai dipendenti dalle aziende produttrici di materiali laterizi.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 1971.

* * *

Sentenza n. 42/1971 (Pres. Branca; Rel. Mortati)*Considerato in diritto**[omissis]*

Deve invece essere decisa per la prima volta la questione concernente l'articolo unico del D.P.R. n. 780 del 1961, nella parte in cui rende efficaci *erga omnes* gli artt. 6 ed 11 del contratto collettivo integrativo per la provincia di Teramo; la quale, pur presentandosi in diritto del tutto analoga a quella risolta con la sentenza n. 129 del 1963 (e con numerose altre successive, fra cui da ultimo quelle n. 71, 126 e 162 del 1970), quanto meno per ciò che attiene alla dedotta violazione dell'art. 76 della Costituzione, riguarda una norma che ha una portata distinta da quelle espressamente dichiarate illegittime con tali pronunce.

Anche nei confronti della disposizione relativa alla provincia di Teramo si deve tuttavia riaffermare il principio che le norme dei contratti collettivi rese efficaci *erga omnes* le quali stabiliscono l'obbligo degli imprenditori edili di depositare somme presso le casse edili non corrispondono alle finalità per l'adempimento delle quali è stato conferito il potere legislativo delegato ai sensi della legge 14 luglio 1959, n. 741, e conseguentemente violano l'art. 76 della Costituzione.

La dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 6 va limitata al terzo comma che è il solo ad occuparsi dei versamenti alle casse edili.

Restano conseguentemente assorbiti gli altri motivi d'incostituzionalità dedotti nell'ordinanza di rimessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis];

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del D.P.R. 9 maggio 1961, n. 780, nella parte in cui rende obbligatori *erga omnes* gli artt. 6, terzo comma, ed 11 del contratto collettivo di lavoro 30 settembre 1959 per gli operai edili ed affini della provincia di Teramo.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 1971.

* * *

Sentenza n. 101/1971 (Pres. Branca; Pres. Mortati)*Considerato in diritto*

La questione concernente l'articolo unico del d.P.R. n. 1642 del 1961, nella parte in cui rende efficaci *erga omnes* le clausole di contratto collettivo che prevedono versamenti di somme da effettuare da parte degli imprenditori presso la Cassa edile siracusana, pur presentandosi in diritto del tutto analoga a quella risolta con la sentenza n. 129 del 1963 (e con numerose altre successive, fra cui da ultimo la n. 42 di quest'anno, nonché la n. 78 del 1964, relativa alle analoghe clausole concernenti la provincia di Palermo, rese efficaci *erga omnes* con lo stesso decreto presidenziale), riguarda una norma che ha una portata distinta da quelle espressamente dichiarate illegittime con tali pronunce e va perciò decisa ora per la prima volta.

Anche nei confronti della disposizione relativa alla provincia di Siracusa si deve tuttavia riaffermare il principio che le norme dei contratti collettivi rese efficaci *erga omnes* con cui si stabilisce l'obbligo degli imprenditori di depositare somme presso le casse edili, non corrispondono alle finalità per l'adempimento delle quali è stato conferito il potere legislativo delegato ai sensi della legge 14 luglio 1959, n. 741, e conseguentemente violano l'art. 76 della Costituzione.

La dichiarazione d'illegittimità costituzionale va limitata all'art. 12, terzo comma, dell'accordo collettivo 8 novembre 1957, modificato dal comma *b* dell'accordo collettivo 26 febbraio 1959; è questa, infatti, la norma che stabilisce che le percentuali dovute agli operai per ferie, gratifica natalizia e festività debbano essere obbligatoriamente accantonate presso la Cassa edile e che impone il versamento ad essa del contributo paritetico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 11 dicembre 1961, n. 1642, nella parte in cui rende efficace *erga omnes* l'art. 12, terzo comma, dell'accordo collettivo 8 novembre 1957 per gli operai edili della provincia di Siracusa, modificato dal comma *b* dell'accordo collettivo 26 febbraio 1959.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 1971.

* * *

Sentenza n. 59/1972 (Pres. Chiarelli; Rel. De Marco)*Considerato in diritto*

Come questa Corte ha ripetutamente affermato (sentenze n. 56 del 1965; n. 9 del 1967 e n. 12 del 1969) secondo i criteri da seguire nell'interpretazione dell'art. 1 della legge di delega n. 741 del 1959, quali risultano dalla sentenza n. 129 del 1963 e poi confermati da altre successive, limite della delega conferita al Governo di estendere ai non iscritti alle associazioni sindacali clausole di contratti collettivi deve considerarsi la stretta attinenza delle medesime alla finalità di assicurare a tutti i lavoratori della categoria minimi inderogabili di trattamento economico e normativo, inteso questo nel senso più comprensivo di ogni specie di pattuizione, anche a carattere non economico-patrimoniale, necessaria ad assicurare un'esistenza degna della persona umana.

In applicazione di tali criteri, con le sentenze sopra citate e con altre ancora, che non è necessario richiamare, si è costantemente affermato che esorbitano da quella finalità: a) le clausole che impongono il previo tentativo di conciliazione; b) quelle che demandano (come nella fattispecie) all'esame di collegi tecnici provinciali e nazionali le divergenze relative all'appartenenza del personale alle diverse categorie, in base alle mansioni svolte, nonché quelle concernenti l'attribuzione della qualifica impiegatizia.

Poiché è pacifico che le parti del giudizio *a quo* non sono iscritte alle associazioni sindacali delle rispettive categorie e, d'altra parte, nessun argomento è stato addotto che possa indurre a discostarsi dalla richiamata giurisprudenza, la proposta questione deve riconoscersi fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 523, nella parte in cui rende obbligatori *erga omnes* gli artt. 23, parte seconda, e 5, parte terza, del contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti delle industrie tessili del 31 luglio 1959, nonché gli artt. 1-5 del relativo accordo allegato, che disciplinano la devoluzione preventiva ad un collegio tecnico di tutte le questioni concernenti l'appartenenza del personale, in base alle mansioni effettivamente svolte, alle diverse categorie e l'attribuzione della qualifica di impiegato e d'intermedio.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 1972.

* * *

Sentenza n. 118/1972 (Pres. Chiarelli; Rel. Mortati)*Considerato in diritto**[omissis]*

3. – Nei riguardi del secondo motivo è da osservare che la Corte ha costantemente affermato il principio secondo cui, in conformità a quanto dispone l'art. 4 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, a base dei provvedimenti di esproprio sono da assumere, per quanto riguarda la classe dei terreni e le valutazioni di estimo catastale, solo elementi definitivamente acquisiti al catasto alla data del 15 novembre 1949; mentre per la estensione dei terreni espropriabili si deve accertare dal giudice *a quo* la corrispondenza dei dati del vecchio catasto alla situazione di fatto esistente alla data predetta, facendo prevalere questa a quelli (v. sent. n. 28, 84, 98, 99 del 1966, n. 133 del 1967, n. 43 del 1968, n. 143 del 1970). Se pertanto si è nella specie tenuto conto di mutamenti nello stato e nella classificazione delle culture ricavabili da accertamenti catastali che, se pure in corso al 15 novembre 1949, sono tuttavia divenuti definitivi successivamente, se ne deve far derivare la conseguenza della illegittimità costituzionale di questa parte del decreto.

4. – Sul terzo motivo dell'allegato eccesso di delega la questione si incentra sulla efficacia da attribuire, ai fini della valutazione della consistenza della proprietà appartenente agli espropriati alla data del 15 novembre 1949, alla transazione stipulata per atto del notaio De Benedictis in data 20 luglio 1950, a quanto pare a conclusione di una lite promossa dagli eredi riservatari di Di Miscio Gerardo, deceduto nel marzo del 1949, contro gli altri eredi a cui favore costui aveva disposto con suo testamento del 1948.

La Corte di appello osserva che, dovendosi tener conto della reale consistenza della proprietà ai fini dello scorporo, non può non aversi riguardo agli effetti su di essa della transazione stessa, pur se successiva al 1949: effetti che sarebbero consistiti nel trasferimento ai riservatari di terreni prima appartenenti ai ricorrenti, con conseguente riduzione delle quote espropriabili, secondo risulta anche dalla relazione della consulenza tecnica disposta dalla stessa Corte di appello. L'Avvocatura dello Stato contesta l'esattezza dei computi assunti a base dell'ordinanza, cui imputa di avere recepito dati non corrispondenti alla realtà. Il che sarebbe avvenuto, in primo luogo, perché la Corte non tenne presente che della regolamentazione dei rapporti ereditari risultanti da detta transazione era stato tenuto effettivamente conto dall'Ente di riforma, nella considerazione dell'efficacia retroattiva da assegnare ad essa, con il risultato di ridurre le quote di scorporo determinate con il piano; in secondo luogo perché venne trascurato di includere nella proprietà dei ricorrenti i terreni che erano loro pervenuti prima della morte del padre, con atto di divisione 9 giugno 1946 per notar Lo Curcio. Aggiunge l'Avvocatura che la perizia di ufficio ha

determinato la consistenza dei beni prendendo anche in considerazione una divisione che sarebbe avvenuta fra i quattro fratelli, ma che non è in atti, e di cui il perito non precisa gli estremi.

In questa situazione non è dato alla Corte, secondo la sua costante giurisprudenza, procedere ad un esame del merito delle deduzioni del consulente tecnico, né di quelle dell'Avvocatura, sicché la sua pronuncia circa l'asserito eccesso di delega non può altrimenti esprimersi se non con la formula "in quanto", con cui si vuole far salvo il giudizio definitivo del giudice di merito, che dovrà accertare l'influenza da assegnare agli atti di transazione e di divisione che si sono ricordati, al fine della determinazione della effettiva consistenza dei beni di proprietà dei ricorrenti al 15 novembre 1949.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1952, nn. 3462, 3463, 3464 e 3465, in quanto risulti che, nella determinazione delle quote di scorporo, si sia tenuto conto: a) dello stato delle culture non corrispondenti ai dati del catasto alla data del 15 novembre 1949; b) di beni che a questa data avevano legalmente cessato di far parte della proprietà degli espropriati fratelli Di Miscio perché appartenenti a terzi, eredi riservatari di Di Miscio Gerardo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1972.

* * *

Sentenza n. 185/1972 (Pres. Mortati; Rel. De Marco)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Come ha messo in rilievo il giudice *a quo*, la questione ora portata all'esame della Corte si presenta negli stessi termini di quella già decisa con la sentenza n. 59 del 1964.

Tuttavia, come con tale sentenza è stato rilevato in riferimento ad analoga pronuncia n. 129 del 1963, ogni contratto collettivo provinciale, espressione della potestà normativa delle relative organizzazioni locali, presenta un'autonomia propria ed assume, di fatto, aspetti differenti da provincia a provincia; cosicché, trattandosi di norme diverse (sia pure a contenuto in tutto o in parte identico), la dichiarazione di illegittimità costituzionale, pronunciata per il riconoscimento dell'efficacia *erga omnes* per taluna di esse non può ritenersi operante per tutte le altre analoghe, ma deve essere distintamente ripetuta per ciascun contratto integrativo provinciale.

Peraltro, tutto quanto si è detto, non soltanto con le due sentenze sopra citate, ma anche con molte altre successive, per dimostrare come le disposizioni degli accordi o contratti collettivi, relative agli obblighi derivanti per gli addetti alle industrie edilizia e affini dalla costituzione delle Casse edili, non corrispondono alle finalità per l'adempimento delle quali è stato attribuito il potere legislativo delegato dalla legge 14 luglio 1959, n. 741, non può non essere confermato.

In conseguenza dev'essere riconosciuta la fondatezza della questione, come sopra sollevata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1961, n. 902, per la parte in cui rende obbligatorie *erga omnes* le clausole 8 e 9 del contratto collettivo integrativo di lavoro 25 settembre 1959 per gli operai dipendenti dalle imprese delle industrie edilizia ed affini della Provincia di Padova, in relazione all'art. 1 della legge 14 luglio 1959, n. 741, per violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 1972.

* * *

Sentenza n. 206/1972 (Pres. e Rel. Chiarelli)

Considerato in diritto

Con la sentenza 11 dicembre 1962, n. 106, ricordata nell'ordinanza, questa Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 1 ottobre 1960, n. 1027, col quale era stato esteso il campo di applicazione della delega legislativa, contenuta nella legge 14 luglio 1959, n. 741, oltre la data di entrata in vigore di quest'ultima (3 ottobre 1959), e si era allargata l'efficacia di essa agli accordi e contratti collettivi stipulati dopo tale data, con una reiterazione della delega non consentita dall'art. 77 della Costituzione.

Per effetto della predetta sentenza vengono a essere colpiti da illegittimità costituzionale i decreti presidenziali emessi in base all'art. 1 della legge n. 1027 del 1960, dichiarato illegittimo.

Nel caso in esame, l'impugnato decreto del Presidente della Repubblica, che attribuì efficacia *erga omnes* a un accordo collettivo provinciale stipulato il 1 agosto 1960, fu emanato in forza dell'art. 1 della detta legge, e ne va pertanto dichiarata l'illegittimità.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 414, recante "Norme sul trattamento economico e normativo dei dipendenti dalle imprese commerciali della provincia di Caltanissetta".

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1972.

* * *

Sentenza n. 52/1973 (Pres. Bonifacio; Rel. Rocchetti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

Nel merito, detta prima questione è fondata.

Posto infatti che quanto ha ritenuto il tribunale, interpretando e coordinando le consulenze d'ufficio e di parte, sia esatto, i tre decreti di espropriazione sono affetti da illegittimità nella parte in cui hanno, nel complesso, ordinato l'espropriazione anche di ha. 1.58.47 che invece dovevano essere lasciati in proprietà dell'espropriato perché, sommati agli altri 298.41.53, formassero i 300 ettari della quota esente, indicata nell'art. 2 della legge.

La Corte infatti (v., tra le altre, sent.n. 72 del 1957, n. 106 del 1969) ha sempre ritenuto che quell'articolo, disponendo che all'espropriazione erano soggette persone e società che, al 15 novembre 1949, avevano più di trecento ettari, non solo ha esentato dall'esproprio coloro che avevano in proprietà terreni in misura non eccedente quella indicata, ma ha anche stabilito che dovessero essere lasciati trecento ettari a coloro che ne possedevano di più.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1951, nn. 1429, 1440 e 1444, in quanto assoggettino ad esproprio terreni compresi nella quota non espropriabile di 300 ettari.

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 1973.

* * *

Sentenza n. 43/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Oggioni)*Considerato in diritto*

1. – L'illegittimità del decreto 19 novembre 1952, n. 2047, viene prospettata in considerazione del fatto, risultante dall'ordinanza di rinvio ed esplicitamente ammesso dalla difesa dell'Ente, che il detto provvedimento è stato emanato tenendo presente, ai fini della determinazione della superficie da espropriare a carico di Di Loreto Ottavio ed altri, una particella di terreno appartenente invece a Di Loreto Giovanni fu Valerio.

Da tale erronea inclusione, secondo l'ordinanza, è altresì derivato un eccesso di espropriazione in danno del nominato Di Loreto Ottavio ed altri espropriati.

2. – Questa Corte ha ripetutamente affermato che lo scorporo previsto e disciplinato dalla legge 21 ottobre 1950, n. 841, doveva effettuarsi, ricorrendo le condizioni prescritte, nei confronti del vero proprietario del terreno (sentenze del 26 febbraio 1959, n. 8, del 18 novembre 1959, n. 57, del 1 marzo 1961, n. 7, del 16 marzo 1961, n. 12) e pertanto la espropriazione ora in esame avrebbe dovuto effettuarsi solo con riguardo alle particelle di terreno appartenenti al Di Loreto ed agli altri soggetti indicati nel decreto di esproprio impugnato. Tale provvedimento, pertanto, ha certamente esorbitato dai limiti della delega di cui all'art. 4 della legge n. 841 del 1950, e va conseguentemente dichiarato illegittimo per contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione. Ciò fermo restando che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, competono al giudice di merito eventuali ulteriori accertamenti circa la situazione di fatto concernente la reale consistenza della proprietà alla data del 15 novembre 1949, e la relativa incidenza sulla misura dell'espropriazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del d.PR. 19 novembre 1952, n. 2047, in quanto abbia compreso nell'espropriazione una particella non appartenente agli espropriati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 1974.

* * *

Sentenza n. 44/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Oggioni)*Considerato in diritto**[omissis]*

5. – Passando al merito, è da rilevare che come risulta dagli atti, e l'Ente espropriante non contesta, nei procedimenti espropriativi conclusi con i decreti impugnati sono stati tenuti in considerazione dati catastali diversi da quelli risultanti al 15 novembre 1949, mentre questa Corte, con giurisprudenza costante, ha sempre escluso che si possa comunque derogare dalla condizione del riferimento alla data predetta ai fini della determinazione della consistenza delle proprietà assoggettabili ad esproprio.

Deve pertanto ritenersi fondata la questione di illegittimità costituzionale dei decreti di esproprio impugnati, per violazione dei limiti della delega legislativa di cui all'art. 4 della legge n. 841 del 1950, e conseguente contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1952, n. 3620, 27 dicembre 1952, n. 3865, e 29 novembre 1952, n. 2879, in quanto, per la formazione del piano di espropriazione, si è in essi tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione nella zona successivamente al 15 novembre 1949 ed in quanto risulti, dagli ulteriori accertamenti, che vi è stato eccesso di espropriazione;

[omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 1974.

* * *

Sentenza n. 258/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Capalozza)*Considerato in diritto**[omissis]*

Per ciò che si riferisce alle ordinanze dei pretori di Ortona e di Lanciano, questa Corte si è già pronunziata sul medesimo argomento, nel senso della fondatezza (sentenze n. 59 del 1964; n. 42, n. 101 e n. 156 del 1971; n. 185 del 1972 ecc.). Peraltro, data l'autonomia di ogni contratto collettivo provinciale,

che assume aspetti differenti per ciascuna provincia, occorre una distinta dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La norma denunziata dal pretore di Padova estende *erga omnes* l'obbligo del contributo per il finanziamento della Scuola professionale edile istituita con l'accordo collettivo 11 dicembre 1947. Come ha giustamente rilevato il giudice *a quo*, l'istituzione di tale scuola esula dalla diretta disciplina sostanziale del rapporto di lavoro e non concerne il trattamento minimo retributivo, sicché, travalicando i limiti della legge di delegazione, la relativa norma va dichiarata illegittima.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 863 (Norme sul trattamento economico e normativo per gli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Arezzo, Chieti, Modena e Potenza e del comune di Rimini e circondario), nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 8, terzo comma, del contratto collettivo di lavoro 2 ottobre 1959, integrativo del contratto collettivo nazionale 24 luglio 1959, per gli operai edili ed affini della provincia di Chieti;

b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 9 maggio 1961, n.902 (Norme sul trattamento economico e normativo degli operai dipendenti dalle imprese edili ed affini delle provincie di Belluno, Gorizia, Padova, Rovigo, Treviso, Udine, Venezia, Verona e Vicenza), nella parte in cui rende obbligatorio *erga omnes* l'art. 7 del contratto collettivo di lavoro 25 settembre 1959 per gli operai dipendenti dalle imprese delle industrie edilizia ed affini della provincia di Padova.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 1974.

* * *

Sentenza n. 265/1974 (Pres. Bonifacio; Rel. Oggioni)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Ciò premesso, la Corte rileva, anzitutto, che, dal contesto di ambedue le ordinanze in esame, si evince che l'art. 28 della legge n. 1860 del 1962, che ha stabilito la misura e la qualità delle sanzioni per omessa denuncia di materiale radioattivo e già espressamente richiamato nei rispettivi capi d'imputazione davanti ai giudici di merito, è stato considerato, nella sua attuale vigenza, come formante oggetto della questione di legittimità in connessione ed in relazione ai limiti della delega legislativa, con la quale detto art. 28 sarebbe venuto succes-

sivamente a contrastare. Le ordinanze, infatti, lo richiamano e lo comprendono in motivazione e nel dispositivo. Sicché, interpretando le ordinanze stesse nella unità del loro effettivo contenuto, la questione di legittimità deve intendersi come sostanzialmente estesa nei confronti del cennato art. 28.

Così precisato l'oggetto del giudizio, nella sua complessiva prospettazione, la Corte ritiene fondata la questione proposta.

Invero, una volta mutati con la legge delegante (n. 871 del 1965) i presupposti per l'infrazione delle sanzioni e la misura delle stesse, il ripetuto art. 28 viene a difettare di coincidenza, sia con detti presupposti, sia (e ciò più da vicino interessa per la definizione del presente giudizio) con la misura delle sanzioni, che il legislatore delegante ha ritenuto dover essere sensibilmente modificata ed attenuata, indicandone i nuovi limiti, rispetto a quelli indicati nella legge del 1962.

Invece, la norma delegata (art. 1 d.P.R. n. 1704 del 1965), omettendo di regolare espressamente l'aspetto sanzionatorio della disciplina in esame, ha per implicito fatto proprio, e ritenuto perdurante, il sistema punitivo già contenuto nella legge del 1962, mentre la legge delegante (n. 871 del 1965) ne aveva ritenuto "necessario" un mutamento, anche nei riguardi della misura delle sanzioni.

Ne consegue che, per effetto della distorsione rilevata nel rapporto di delegazione, va dichiarata l'illegittimità dell'art. 28 della legge del 1962.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860, sull'impiego pacifico dell'energia nucleare.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 1974.

* * *

Sentenza n. 32/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. De Marco)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – Così precisati i termini della questione sottoposta all'esame della Corte, si rileva:

Il più volte citato art. 20 della legge n. 1 del 1956, nei due primi commi, che sono quelli che interessano ai fini del decidere, dispone testualmente: "I maggiori valori delle attività delle imprese, in qualsiasi forma costituite, concorrono a formare il reddito imponibile nell'esercizio nel quale sono realizzati o distribuiti o iscritti in bilancio.

Per gli imprenditori diversi dalle società e dagli enti tassabili in base a bilancio e dalle altre società indicate nell'articolo 2200 del codice civile, la disposizione del comma precedente si applica soltanto alle attività comunque attinenti all'esercizio dell'impresa".

Come risulta chiaramente dal primo comma, la norma si riferisce all'attività di "imprese" e tale riferimento non è modificato e tanto meno smentito dal secondo comma, che pur statuendo che la disposizione del primo comma si applica soltanto alle attività comunque attinenti all'esercizio dell'impresa, limitatamente agli imprenditori diversi dalle società e dagli enti tassabili in base a bilancio, evidentemente anche queste società e questi enti, sia pure per implicito, prende in considerazione come imprenditori.

Ne consegue che il significato della differenza di trattamento fra l'una e l'altra categoria di soggetti tassabili preveduta dal secondo comma dell'articolo in esame, non può che essere il seguente:

Dalla stessa formulazione della norma, nonché dal complesso delle altre norme, raccolte nel testo unico, relative ai soggetti passivi, al presupposto dell'imposta, alla classificazione dei redditi ed ai criteri di accertamento dei medesimi, si può senz'altro trarre la conclusione che, di regola, per le imprese tassabili in base a bilancio si presume, senza che occorra la dimostrazione, l'intento speculativo di tutte le partite attive riportate in bilancio, anche se costituite da plusvalenze o sopravvenienze attive dei beni facenti parte del capitale dell'impresa stessa, mentre per le altre imprese, definite diverse dal secondo comma, tale presunzione è limitata alle attività afferenti all'esercizio dell'impresa stessa.

Ciò in quanto, come è chiarito:

a) nella relazione Tremelloni al Senato: "Trattandosi di soggetti creati a scopo di lucro, con precisa indicazione nella legge o nel loro statuto, di tale scopo e della relativa attività diretta a conseguirlo non è possibile distinguere tra le diverse operazioni da esse compiute, in quanto tutte vengono caratterizzate da quello scopo e rientrano in quella attività";

b) nella relazione Valsecchi alla Camera: "Per le società e per gli enti, tenuto presente lo scopo di lucro per il quale sono creati, tutte le plusvalenze concorrono indistintamente a formare il reddito imponibile mobiliare".

Ma, appunto da queste motivazioni emerge chiarissimo il concetto che il termine "imprenditori" usato nel secondo comma dell'art. 20 del t.u. si riferisce anche alle società ed enti tassabili in base a bilancio e che non questa forma di tassabilità, ma l'esercizio di una attività imprenditoriale – caratterizzata dallo scopo di lucro – costituisce il fondamento giuridico della presunzione che per esse le plusvalenze o le sopravvenienze attive vanno comprese nell'accertamento del reddito imponibile.

Il che, poi, trova conferma nell'art. 8 del t.u. che, dopo avere indicati i soggetti tassabili in base a bilancio e dopo avervi compresi – alla lettera c del terzo comma – "le altre persone giuridiche costituite nel territorio dello Stato

tenute per legge o per statuto alla formazione del bilancio o del rendiconto”, nell’ultimo comma chiarisce “ove non sia diversamente disposto, le norme del testo unico che fanno riferimento alle imprese commerciali si applicano anche ai soggetti indicati dai commi terzo e quarto che esercitano attività commerciali”.

Ed alla stregua di queste considerazioni va interpretato l’art. 100 del t.u. al quale fa richiamo il secondo comma dell’art. 81 dello stesso t.u., che definisce i presupposti dell’imposta.

È vero che tale articolo fa anche richiamo all’art. 106, il che condurrebbe ad adottare, per quanto lo riguarda, lo stesso criterio interpretativo adottato per l’art. 100.

Ma non può non ammettersi che la formulazione del primo comma è tale da far ritenere che i compilatori del t.u. abbiano interpretato l’art. 20 della legge n. 1 del 1956 – nonostante le considerazioni che precedono – nel senso che qualunque sia la natura della società o ente tassabile in base a bilancio, si presume sempre che le plusvalenze o sopravvenienze attive, anche per il solo fatto che siano state iscritte in bilancio, debbano far parte del reddito imponibile.

Tutto ciò senza tener conto, tra l’altro, che l’imposta alla quale tale imponibile andava assoggettato era quella di ricchezza mobile, cat. B, che ai sensi dell’art. 85 del t.u. si applicava “ai redditi alla produzione dei quali concorrono insieme il capitale ed il lavoro, come quelli derivanti dall’esercizio di imprese commerciali ovvero da attività commerciali ai sensi dell’art. 2195 del codice civile o da operazioni speculative anche isolate”.

Ed è naturale, poi, il considerare che, con palese contraddizione, nel secondo comma dello stesso art. 106, si disponga, È poi, che per i soggetti di cui all’art. 104 – ossia per i soggetti che pur non essendovi tenuti chiedono la tassazione in base a bilancio – la disposizione del primo comma “si applica soltanto alle plusvalenze dei beni relativi all’impresa ed alle sopravvenienze conseguite nell’esercizio di essa” ammettendo, così, che non l’assoggettamento alla tassazione in base a bilancio, ma la derivazione da attività imprenditoriali è il presupposto della imposizione.

Né si opponga il principio *ubi voluit dixit*, perché appunto nel non aver avvertito che l’art. 20, così com’è formulato, non può riferirsi a società ed enti che non esercitino attività imprenditoriali, sta l’errore che ha indotto i compilatori del testo unico ad una evidente innovazione, che esorbita dalla delega di cui all’art. 63 della legge n. 1 del 1956 e che incide in modo negativo su quell’armonico coordinamento delle norme preesistenti che con tale delega si voleva raggiungere.

Non può sfuggire, infatti, che nelle leggi n. 25 del 1951 e n. 1 del 1956 già si profila, sia pure in embrione, quel concetto di reddito di impresa che, in sostituzione dell’ormai soppresso reddito di ricchezza mobile di cat. B, è, secondo i decreti del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, nn. 597 e

598, presupposto, rispettivamente sia dell'imposta sui redditi delle persone fisiche sia di quella sul reddito delle persone giuridiche.

Ed è, al riguardo, assai significativo il fatto che l'art. 20 del d.P.R. n. 598 del 1973 esclude la tassabilità delle plusvalenze o sopravvenienze attive di enti che non esplicino attività imprenditoriale o commerciale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, dell'art. 106, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 (Testo unico delle leggi sulle imposte dirette), nella parte in cui prevede la tassabilità delle plusvalenze e sopravvenienze attive di enti tassabili in base a bilancio ma non esercenti attività commerciali, questione proposta dal tribunale di Roma con le ordinanze di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 1975.

* * *

Sentenza n. 160/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. Oggioni)

Considerato in diritto

[*omissis*]

7. – Rimane da esaminare la situazione derivante dal matrimonio del donatario Michele Boscarelli con Sprovieri Raffaella, effettivamente poi avvenuto nel settembre 1950.

In proposito, ove in sede competente risulti definitivamente accertato trattarsi di donazione obnuziale, vengono a ricorrere tutte le condizioni di legge per dar luogo all'esenzione. Trattasi, poi, di donazione fatta in data 18 ottobre 1949, data utile di quest'atto perché anteriore a quella del 15 novembre 1949, ciò in forza del combinato disposto degli artt. 20 della legge n. 841 del 1950 e 4 della legge n. 333 del 1951 contenente norme interpretative e integrative dell'ora indicata legge del 1950.

L'illegittimità del decreto presidenziale di esproprio va, di conseguenza, dichiarata in parte qua per netto contrasto con i richiamati artt. 76 e 77 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1951, n. 1490, concernente il trasferimento in proprietà

all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Boscarelli Nicola fu Luigi siti in Comune di Bisignano (Cosenza), in quanto, nei sensi di cui in motivazione, nel computo della quota di scorporo non abbia escluso i terreni oggetto della donazione a Michele Boscarelli.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 1975.

* * *

Sentenza n. 161/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. Amadei)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La Corte rileva che risultando dagli atti essersi, nei provvedimenti impugnati, tenuto conto, ai fini dell'esproprio, di dati catastali diversi da quelli esistenti al 15 novembre 1949, deve essere accolta, in base alla propria costante giurisprudenza, la questione di legittimità costituzionale dei precitati decreti presidenziali per violazione dell'art. 4 della legge numero 841 del 1950, atteso il loro contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione.

[*omissis*].

4. – Per quanto specificamente attiene al d.P.R. n. 3843 del 1952 non valgono le argomentazioni della difesa dell'Ente dirette ad ottenere una dichiarazione di inammissibilità della sollevata eccezione di incostituzionalità di tale decreto.

Il decreto n. 3843 del 1952 è intimamente connesso a quello n. 1438 dello stesso anno in quanto si inserisce, come quest'ultimo, in quel procedimento di espropriazione che ha tratto la sua derivazione dalla legge n. 841 del 1950. Il primo decreto costituisce il presupposto del secondo, per cui la sua illegittimità costituzionale comporta, come conseguenza logica e inderogabile, la illegittimità costituzionale di quest'ultimo.

Invero, la determinazione del terzo residuo di cui all'articolo 9 della legge 21 ottobre 1950, n. 841, fu fissata sulla base del piano particolareggiato di espropriazione approvato col ricordato d.P.R. n. 1438 del 1952, e, quindi, riferito a dati non conformi a legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dei decreti del Presidente della Repubblica 6 settembre 1952, n. 1438, e 27 dicembre 1952, n. 3843, in quanto per la formulazione del piano di espropriazione fu tenuto conto dei dati del nuovo catasto entrato in attuazione nella zona, successivamente al 15 novembre 1949.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 1975.

* * *

Sentenza n. 19/1976 (Pres. Oggioni, Rel. Trimarchi)

Considerato in diritto

Con la sentenza n. 106 del 1962, ricordata nell'ordinanza, questa Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 1 ottobre 1960, n. 1027, con il quale era stato esteso il campo di applicazione della delega legislativa, contenuta nella legge 14 luglio 1959, n. 741, oltre la data di entrata in vigore di quest'ultima (3 ottobre 1959), e si era allargata l'efficacia di essa agli accordi e contratti collettivi stipulati dopo tale data, con una reiterazione della delega non consentita dall'art. 77 della Costituzione.

Per effetto della predetta sentenza vengono ad essere colpiti da illegittimità costituzionale i decreti presidenziali emessi in base all'art. 1 della legge n. 1027 del 1960, dichiarato illegittimo.

Nel caso in esame, l'impugnato decreto del Presidente della Repubblica, che attribuì efficacia *erga omnes* a un contratto collettivo integrativo stipulato l'8 febbraio 1960, fu emanato in forza dell'art. 1 della detta legge, e ne va, pertanto, dichiarata l'illegittimità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P.R. 2 gennaio 1962, n. 538, recante "Norme sul trattamento economico e normativo per i lavoratori dipendenti dagli istituti di cura privati della provincia di Caserta".

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 1976.

* * *

Sentenza n. 136/1976 (Pres. Rossi; Rel. Gionfrida)

Considerato in diritto

1. – Con l'ordinanza in esame, il tribunale di Cosenza denuncia – come detto – la violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, in cui sarebbe incorso il d.P.R. 22 settembre 1950, n. 768, espropriativo di ettari 395.58.60 del fondo "Coppo" dell'Agro di Pedace in Cosenza.

Secondo il giudice *a quo*, le risultanze della esperita istruttoria (incentrate sulla perizia tecnica del consulente di ufficio e sulle acquisite prove orali)

consentirebbero, infatti, di affermare che siano stati compresi, nell'espropriazione disposta dal provvedimento impugnato, (anche):

a) terreni a destinazione industriale (particelle 34,35 del foglio di mappa 25) sui quali sarebbe stata installata una segheria;

b) un fabbricato parimenti urbano (costruito, nella zona stessa, sull'area già occupata da una baracca in legno).

Relativamente a detti beni, appunto, il decreto in discussione avrebbe violato la delega contenuta nella legge 12 maggio 1950, n. 230; che limita, invece, l'ambito di operatività della riforma fondiaria alla proprietà "terriera" privata.

2. – La questione è fondata.

La imprescindibilità della correlazione tra la riforma fondiaria, di cui alla legge di delega menzionata, e la (sola) proprietà terriera (appunto suscettibile di "trasformazione agraria") è già stata, infatti, affermata da questa Corte, con sentenza n. 25 del 1961.

Nella parte relativa alla denunziata estensione dell'espropriazione (anche) a beni a destinazione industriale e ad un immobile urbano, il decreto delegato n. 768 del 1950 risulta, quindi, illegittimo: per contrasto proprio con i precetti indicati, di cui agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

3. – Per altro – non essendo dato alla Corte, secondo la sua costante giurisprudenza, procedere ad esame del merito delle risultanze istruttorie del giudizio *a quo* (cfr., da ultimo, sentenza 1972 n. 118) – la dichiarazione di illegittimità di cui sopra non può altrimenti esprimersi che con la formula "in quanto": con cui, appunto, si vuole far salvo il giudizio definitivo del giudice di merito sulla destinazione industriale e sul carattere urbano degli immobili sopra indicati (con riferimento, ovviamente, alla data del 15 novembre 1949, che, nel sistema delle leggi di riforma fondiaria, ha valore determinante per l'individuazione della qualità – oltretutto della consistenza e titolarità – della proprietà espropriabile: cfr., per tutte, la sentenza della Corte n. 56 del 1960).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1950, n. 768 – limitatamente alla parte in cui dispone il trasferimento dei terreni di cui alle particelle 34, 35 del foglio di mappa 25 ed il fabbricato ivi esistente – in quanto risultino rispettivamente la destinazione industriale e il carattere urbano dei detti beni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 1976.

* * *

Sentenza n. 157/1976 (Pres. Rossi; Rel. Capalozza)*Considerato in diritto*

1. – Questa Corte è chiamata, con due distinte ordinanze, a decidere se l'art. 1 del d.P.R. 24 dicembre 1969, n. 1053, violi gli artt. 76 e 77 della Costituzione per avere superato i limiti posti dalla legge di delegazione 13 ottobre 1969, n. 740. La quale commina le pene contravvenzionali dell'ammenda fino a due milioni di lire e dell'arresto fino a un anno, applicabili congiuntamente o alternativamente, mentre il decreto delegato, richiamando il decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1234, convertito con modificazioni nella legge 12 febbraio 1969, n. 5, consentirebbe di punire come delitti alcune previsioni di reato.

2. – La questione è unica e, pertanto, i due giudizi vengono riuniti per essere definiti con la stessa sentenza.

3. – È da premettere che, a seguito del regolamento comunitario 22 settembre 1966, n. 136, concernente l'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi, il decreto-legge 9 novembre 1966, n. 912, emanato per la campagna olearia 1966-1967, puniva all'articolo 12 – ove il fatto non costituisse più grave reato –, con la reclusione da un mese a quattro anni e con la multa da lire cinquantamila a lire tre milioni la consapevole esposizione, in denunce, dichiarazioni o atti equipollenti, di notizie o dati inesatti relativamente ai prodotti ammessi all'integrazione, e l'uso – sempreché il fatto non costituisse più grave reato di tali denunce, dichiarazioni o atti equipollenti; disponeva, inoltre, l'aumento di un terzo della pena comminata dal codice penale (art. 640) per l'ipotesi che il fatto fosse commesso al fine di ottenere integrazioni o indennizzi non dovuti o in misura superiore ai dovuti.

Successivamente, la legge di conversione 23 dicembre 1966, n. 1143, mutando questa terza ipotesi di illecito, considerava perfetto il reato col raggiungimento del fine (cioè col conseguimento delle integrazioni o degli indennizzi) e determinava la pena nella reclusione da uno a cinque anni e nella multa da lire ventiquattromila a centoventimila.

Altre norme (alcune delle quali attinenti, in via transitoria, ai prodotti di qualsiasi provenienza e da chiunque detenuti alla data di entrata in vigore del decreto) stabilivano sanzioni pecuniarie (a volte la multa: artt. 34, in relazione agli artt. 17, 18 e 26; 37, in relazione agli artt. 22 e 23; 48, in relazione agli artt. 45 e 47; talaltre l'ammenda: art. 38, primo comma, in relazione all'art. 5; o anche una sanzione pecuniaria generica e non qualificata, evidentemente di carattere amministrativo: art. 38, secondo e terzo comma).

Salva la innovazione all'art. 12 (e un ritocco all'art. 38), il quadro sanzionatorio non è stato modificato dalla citata legge di conversione.

4. – Per la campagna olearia 1967-1968, provvede il decreto-legge 21 novembre 1967, n. 1051, convertito con modificazioni nella legge 18 gennaio

1968, n. 10, che, all'art. 9, ripeteva le norme penali dell'art. 12, primo, secondo e terzo comma, della legge di conversione del precedente decreto ed aggiungeva previsioni di reati contravvenzionali per la omessa o irregolare tenuta di registri, per la omessa o ritardata trasmissione di documenti, per il mancato rilascio della dichiarazione di produzione: le pene erano, rispettivamente, l'ammenda da lire cinquantamila a lire due milioni; da lire ventimila a lire quattrocentomila; da lire centomila a lire due milioni.

5. – Quelle su citate sono tutte norme speciali e temporanee con efficacia circoscritta alle campagne olearie per le quali erano state espressamente emanate.

6. – Di poco posteriori sono i regolamenti comunitari 28 ottobre 1969, n. 2132, e 21 novembre 1969, n. 2309, obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri. Tali regolamenti non prevedono sanzioni, ma impegnano ciascuno Stato membro, produttore di olio, a instaurare un regime di verifiche e di controlli, intesi ad assicurare che sussistano i requisiti per l'integrazione del prezzo del prodotto, e specificano le modalità di tali verifiche e controlli, oltre a dettare minute prescrizioni e ad imporre rigorosi adempimenti per il conseguimento dell'integrazione stessa.

7. – La legge delega n. 740 del 1969, a sua volta, ha, tra l'altro, autorizzato il Governo a dare esecuzione agli obblighi che derivano dai regolamenti già operanti e dalle direttive e decisioni comunitarie e a stabilire le sanzioni amministrative e le pene per le infrazioni, nei limiti dell'ammenda sino a lire due milioni e dell'arresto sino a un anno, applicabili congiuntamente o alternativamente.

La relazione parlamentare Vedovato al disegno di legge (cam. dep., V Legisl., doc. n. 553-A, pag. 7) era stata inequivoca e categorica, affermando che "la facoltà concessa al Governo di legiferare in materia di sanzioni amministrative e penali, di solo carattere contravvenzionale, per le infrazioni alle norme dei regolamenti, delle direttive e delle decisioni comunitarie, (...) risponde ad una esigenza quanto mai effettiva: chiarire cioè che le sanzioni previste dall'articolo 650 del codice penale relativamente alle infrazioni ai provvedimenti legalmente dati dall'autorità devono estendersi alle violazioni dei provvedimenti dipendenti dall'esecuzione dei Trattati di Roma". A prescindere dalla inesatta equiparazione tra il reato (contravvenzionale) di cui all'art. 650 cod. pen. e le infrazioni (contravvenzionali) di cui alla legge delega, per le quali il trattamento sanzionatorio è assai più severo, non c'è dubbio che quest'ultima ha inteso mantenersi nell'ambito delle infrazioni (contravvenzionali) inerenti a prescrizioni, provvedimenti e decisioni delle autorità comunitarie, senza interferire nella materia dei delitti previsti e puniti dalle leggi penali dello Stato.

8. – Dalle considerazioni che precedono consegue che la sollevata questione è fondata, non potendosi dubitare che il d.P.R. n. 1053 del 1969, che è stato emanato in attuazione della delega, abbia violato gli artt. 76 e 77 Cost., per aver recepito le disposizioni del decreto-legge n. 1234 del 1968, convertito nella

legge n. 5 del 1969, che contempla, oltre a reati contravvenzionali, sanzionati con l'arresto e 'ammenda, anche delitti, sanzionati con la reclusione e la multa.
[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale, nei sensi di cui in motivazione, dell'art. 1 del d.P.R. 24 dicembre 1969, n. 1053 (Disposizioni per l'applicazione di regolamenti comunitari nei settori delle materie grasse di origine vegetale, degli ortofrutticoli e degli agrumi), nella parte in cui, richiamando in vigore il decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1234, convertito con modificazioni nella legge 12 febbraio 1969, n. 5, prevede fatti di reato punibili con la reclusione e con la multa.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1976.

* * *

Sentenza n. 243/1976 (Pres. Rossi; Rel. Capalozza) ¹

Considerato in diritto

[omissis]

3. – La censura è fondata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Va osservato, anzitutto, che per individuare lo specifico contenuto della legge di delegazione, non sembra conferente porre astrattamente il problema se l'espressione "rapporto di lavoro", ivi adottata, possa essere intesa – sulla scorta di nozioni privatistiche e di richiami al codice civile – nel senso di comprendervi o meno, oltre al lavoro subordinato, pure quello autonomo.

La prosecuzione volontaria, infatti, può ormai considerarsi un istituto a sé stante, per essere da tempo oggetto di una sua propria disciplina, dalla quale, in primo luogo e per quanto possibile, debbono ricavarci i criteri per precisare l'ambito della norma delegante.

Né può valere l'accenno del patrocinio dell'INPS alla normativa sull'estensione dell'assicurazione obbligatoria dei lavoratori dipendenti alle varie categorie di lavoratori autonomi (coltivatori diretti, mezzadri, coloni: legge 26 ottobre 1957, n. 1047; artigiani: legge 4 luglio 1959, n. 463; esercenti attività commerciali: legge 22 luglio 1966, n. 613), accenno avanzato per sostenere che non vi

(¹) Con ordinanza di correzione di errore materiale n. 152/1977, la Corte ha disposto che, nella sentenza n. 243/1976, nel par. 2 della motivazione in diritto e nel dispositivo le parole "d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1431" fossero sostituite dalle parole "d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1432" e che nel par. 6 della medesima motivazione le parole "d.P.R. n. 1431" fossero sostituite dalle parole "d.P.R. n. 1432".

è differenza, sotto il profilo previdenziale, tra lavoro subordinato e lavoro autonomo. Da tale indirizzo legislativo, infatti, non si può dedurre, che siano state sottoposte ad un medesimo regime pensionistico le due forme di attività di lavoro, ma solo che anche i lavoratori autonomi sono oggi ricompresi nell'assicurazione obbligatoria, per essere stati sottratti al regime dell'assicurazione facoltativa di cui all'art. 85 del r.d. 4 ottobre 1935, n. 1827.

4. – Questa Corte, con sentenza n. 35 del 1960, ha già avuto occasione di segnalare l'evoluzione legislativa della prosecuzione volontaria e, in particolare, il favore verso la libera previdenza del cittadino.

Con la stessa decisione ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, primo comma, del d.P.R. 26 aprile 1957, n. 818, perché, eccedendo dai limiti della delegazione contenuta nell'art. 37 della legge 4 aprile 1952, n. 218, vietava agli iscritti a forme di previdenza obbligatorie, sostitutive dell'assicurazione comune, di effettuare, in questa ultima, la prosecuzione volontaria.

Nella motivazione di tale sentenza è detto, tra l'altro, che “se anche qualche limitazione al diritto del lavoratore alla prosecuzione volontaria si individuasse nella legge (di delegazione), essa non potrebbe, attesa la sua natura eccezionale, essere ritenuta valevole per casi non espressamente contemplati dalla stessa legge”; e, inoltre, che se il legislatore avesse voluto negare nella suddetta ipotesi la facoltà di prosecuzione “lo avrebbe fatto in quella sede e non ne avrebbe demandata la previsione al legislatore delegato”.

Analoghi criteri interpretativi vanno seguiti per la legge di delegazione che viene in considerazione nel presente giudizio. Per essa, invero, il divieto della coesistenza tra la prosecuzione volontaria dell'assicurazione comune e l'assicurazione obbligatoria dei lavoratori autonomi non è stata formulata in termini inequivoci, quali sarebbero richiesti dalla natura eccezionale della esclusione. Né, del resto, elementi chiarificatori si ravvisano nell'iter parlamentare; della legge di delegazione.

5. – L'Avvocatura generale dello Stato, nel precisare che la norma delegante prevede espressamente la incompatibilità tra la prosecuzione volontaria e il “trattamento di pensione in corso di godimento derivante da assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti”, rileva che in tale criterio direttivo è certamente compresa l'ipotesi del divieto tra la prosecuzione volontaria dell'assicurazione comune e la pensione propria dei lavoratori autonomi; e deduce che analoga incompatibilità si dovrebbe implicitamente desumere tra la prosecuzione volontaria e l'assicurazione obbligatoria delle gestioni speciali, non apparendo verosimile che il legislatore delegante abbia inteso operare una distinzione tra gli iscritti e i pensionati.

Va, però, obiettato che il precipuo scopo della prosecuzione volontaria è fare ottenere una pensione, sicché, nel caso di pensionamento, nella gestione speciale confluiscono i contributi già versati nella assicurazione comune, rispetto alla quale viene meno la ragione della prosecuzione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, del d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1432 (riordinamento della prosecuzione volontaria dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti e per la tubercolosi), nella parte in cui esclude che l'assicurazione obbligatoria dei lavoratori dipendenti possa essere volontariamente proseguita nei periodi durante i quali l'assicurato sia iscritto a gestioni speciali dell'assicurazione obbligatoria per i lavoratori autonomi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 dicembre 1976.

* * *

Sentenza n. 173/1981 (Pres. Gionfrida; Rel. Elia)

Considerato in diritto

1. – I giudizi promossi dall'ordinanza del giudice istruttore del Tribunale di Milano e dalle due successive ordinanze del Tribunale di Milano hanno tutti ad oggetto l'art. 25, comma quinto, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (cui si aggiunge, nella seconda ordinanza del tribunale, l'art. 113 dello stesso decreto) per violazione degli artt. 76, 77, comma primo, 117, 118 e 38, ultimo comma, della Costituzione; nonché l'art. 1 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, per violazione dell'art. 38, ultimo comma, della Costituzione. I tre giudizi vanno pertanto decisi con unica sentenza.

2. – Dev'essere preliminarmente dichiarata inammissibile la questione sollevata dal giudice istruttore del Tribunale di Milano, con ordinanza emessa dopo che era stata proposta dalla parte resistente istanza alle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione per regolamento preventivo di giurisdizione.

A parte ogni questione circa la competenza del giudice istruttore a norma dell'art. 673, secondo comma, del codice di procedura civile, insuscettibile di presa in considerazione in questa sede (sentenza n. 65 del 1962), deve confermarsi (sentenze nn. 221 del 1972 e 135 del 1975) che è inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice di merito dopo la proposizione del ricorso per regolamento di giurisdizione giacché, a seguito della sospensione del processo in corso, non possono essere compiuti atti del procedimento ed è perciò preclusa al giudice ogni pronunzia anche in tema di pregiudiziali (combinato disposto degli artt. 41, 298 e 367 cod. proc. civ.). Pur se a tale regola può derogarsi per gli atti urgenti e per i provvedimenti cautelari in specie (sentenze nn. 73 e 177 del 1973), è altresì indubbio che il giudice è legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale soltanto quando si riferiscono esclusivamente alle norme da applicare in quella sede e non rilevino,

come nel caso di specie, proprio per la risoluzione della questione di giurisdizione (cfr. in particolare sentenze n. 73 del 1973, n. 135 del 1975, n. 118 del 1976 e n. 186 del 1976).

3. – In ordine alle questioni residue, la Corte si è prospettata il dubbio se, per il sopravvenire della legge della Regione Lombardia 7 marzo 1981, n. 13 (“Modalità di trasferimento, ai sensi dell’art. 25 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, dei beni e del personale relativi a talune IPAB operanti nell’ambito regionale”, in Suppl. ordinario al n. 10 – 11 marzo 1981 del Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia), si dovessero restituire gli atti al giudice *a quo* per il riesame della rilevanza. Ma il carattere attuativo in ordine ai disposti del citato art. 25 enunziato nella stessa legge lombarda e la portata parziale di essa in ordine al complesso delle IPAB infraregionali prese in considerazione dalla disposizione denunciata hanno indotto questa Corte a ritenere tuttora rilevanti le questioni sollevate.

4. – Occorre innanzitutto esaminare la censura di violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione per eccesso di delega rispetto all’oggetto e alle finalità determinate nella legge 22 luglio 1975, n. 382. Secondo le ordinanze di rimessione la legge delega “non contemplava, sotto alcun profilo, la possibilità di attuare trasferimenti di funzioni precedentemente esplicate da enti operanti in un ambito infraregionale: e ciò con riferimento sia ai trasferimenti contemplati dalle menzionate lettere *a*) e *b*) (dell’art. 1, comma primo) a favore delle regioni; sia con riferimento ai trasferimenti previsti dalla lettera *e*) a favore delle province e dei comuni”.

La questione così proposta è fondata.

5. – L’esame del testo dell’art. 1 della legge n. 382 del 1975 fa emergere in modo assai chiaro che il legislatore delegante, per ciò che concerne il trasferimento di funzioni amministrative alle regioni nelle materie di loro spettanza (trasferimento precedente, da un punto di vista logico, ad ogni attribuzione di funzioni dello stesso tipo agli enti locali di cui all’art. 118, comma primo, Cost.) ha considerato soltanto enti pubblici nazionali ed interregionali, specificando che il trasferimento stesso riguardava anche gli uffici, i beni ed il personale indispensabile all’esercizio delle funzioni trasferite. Ora, anche a voler assumere, in ipotesi, che il legislatore intendesse attribuire ai comuni funzioni di altri enti, per così dire *omisso medio* e cioè senza premettere, nemmeno in via di enunciazione, il trasferimento previo alle regioni, resterebbe inesplicabile come mai di tali enti in ambito infraregionale non si sia fatta menzione alcuna nella lettera *e*) dell’art. 1, comma primo, della citata legge di delega, e tantomeno risulti indicato il trasferimento ai comuni dei beni e del personale di queste pubbliche istituzioni. L’Avvocatura dello Stato oppone che la formula della lettera *e*) deve intendersi come comprensiva sia della ipotesi prevista nella lettera *a*) (funzioni già esercitate dalle amministrazioni statali) sia di quella ritenuta nella lettera *b*) (funzioni già esercitate dagli enti pubblici); e ciò perché solo per gli enti di carattere nazionale ed interregionale era necessaria una

espressa menzione, dato che la precedente legge delega di trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario (art. 17 della legge n. 281 del 1970) limitava il trasferimento stesso alle funzioni già esercitate dalle amministrazioni statali; mentre l'attribuzione agli enti locali di funzioni *ex* art. 118, primo comma, disposta solo con la legge n. 382 del 1975, non richiedeva la distinzione tra funzioni delle amministrazioni dello Stato e quelle di altri enti pubblici. Ma, al contrario, deve osservarsi che una espressa indicazione sarebbe stata a fortiori necessaria, perché, come più analiticamente si dirà in seguito, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza erano già state prese in considerazione dal legislatore delegato del 1972, allorché aveva trasferito alle regioni le funzioni concernenti le IPAB previste dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni ed integrazioni, operanti nel territorio regionale (art. 1, comma secondo, lettera *a*) dei d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9 "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale").

Né potrebbe, in via interpretativa, ritenersi, come afferma l'Avvocatura dello Stato, che l'indicazione degli enti nazionali "maggiori" in rapporto alle regioni nella lettera *b*) dell'art. 1, comma primo, legge n. 382 del 1975, comporti, per una sorta di parallelismo, che quella degli enti "minori" in rapporto ai comuni sia da sottointendersi perché logicamente implicata: a tacer d'altro, per la profonda differenza che corre tra i caratteri più significativi degli enti nazionali e interregionali, autentiche proiezioni, di regola, dell'organizzazione statale, e gli enti infraregionali della categoria IPAB, non essendo sufficiente a unificarli, da questo punto di vista, il carattere della comune "pubblicità".

Chi sostiene la legittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, afferma che tale conclusione sarebbe confermata dalle formule usate dal legislatore delegante nella lettera *e*) dell'art. 1, primo comma, della legge n. 382 del 1975; in effetti questo testo parlerebbe di "attribuzione" in termini ampi, contrapponendosi nettamente ai "trasferimenti" di cui alle precedenti lettere *a*) e *b*). Si può peraltro osservare che, a parte la priorità logica dei "trasferimenti" sulle attribuzioni (che non potrebbero comunque contrapporsi ai primi per maggior ampiezza), non si può conferire sicuro rilievo interpretativo ad una formulazione che ricalca pedissequamente quella contenuta nell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Né è possibile ritenere con l'Avvocatura dello Stato che il criterio direttivo di cui al n. 1, dell'art. 1, terzo comma, della citata legge delega (identificazione delle materie da trasferire in base a criteri oggettivi e non alle competenze degli organi centrali e periferici dallo Stato) rechi conforto all'opinione favorevole alla legittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto: in realtà, parlandosi di "trasferimento" delle funzioni concernenti le materie identificate secondo il criterio oggettivo, si deve escludere che il criterio stesso si riferisca anche alla lettera *e*) del primo comma, nella quale, per l'esercizio organico delle funzioni

“attribuite”, è prevista la possibilità di attribuire ulteriori funzioni di interesse locale, rendendosi così ultroneo il richiamo alle funzioni affini, strumentali e complementari contenuto nel n. 1 dell’art. 1, comma terzo. Senza dire che il “trasferimento” è ivi espressamente previsto in rapporto alle “attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni per il territorio e il corpo sociale”. Inoltre l’accenno, nell’ultima parte della lettera *e*), art. 1, comma primo, a discipline disposte dal legislatore delegato “per regolare i relativi rapporti finanziari” – riferibile all’intera normativa contenuta nella lettera *e*) – sembra alludere a rapporti con le amministrazioni statali, determinati, appunto, dall’attribuzione di funzioni amministrative esercitate fino allora da tali amministrazioni. Infine, non appare ammissibile, per precetti che comporterebbero la soppressione di enti a caratteristiche peculiari come la IPAB infraregionali, adottare canoni ermeneutici che, al fine di determinare l’“oggetto” o gli “oggetti” la cui definitezza è imposta al legislatore delegante dall’art. 76 della Costituzione, darebbe assoluta prevalenza al criterio oggettivo (definizione della materia) su quello soggettivo (tipo di enti considerati).

6. – Va pure sottolineato che la legge n. 382 del 1975 (al pari della legge 16 maggio 1970, n. 281) disciplina negli articoli che qui interessano un particolare tipo di delega finalizzata al trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato e dagli enti pubblici nazionali e interregionali alle regioni di diritto comune, nonché all’attribuzione, peraltro facoltativa per il legislatore delegante, di funzioni agli enti locali *ex* art. 118, primo comma, della Costituzione. Tuttavia, a parte il carattere di delega per l’attuazione costituzionale (Disp. trans. e fin. Cost. VIII e IX) che assumono queste leggi, è da dire che in realtà le deleghe di trasferimento non possono non comportare, in situazioni come queste, anche una delega per parziale riforma delle materie e dei settori di materie considerate; mentre riforme di carattere generale restano condizionate all’adozione da parte del Parlamento di leggi contenenti i nuovi principi fondamentali *ex* art. 117 della Costituzione. Del resto, più forte è la carica riformatrice contenuta nelle deleghe di trasferimento, più evidente è la necessità che l’“oggetto” della riforma sia in termini chiari previsto nei tratti normativi e fattuali che le connotano e che siano previsti principi e criteri direttivi in ordine al superamento della normativa vigente (nella fattispecie la legge 17 luglio 1890, n. 6972).

Se è vero che la legge n. 382 del 1975, a differenza della legge n. 281 del 1970, ha valorizzato, per l’identificazione delle materie da trasferire, accanto al criterio oggettivo anche quello teleologico a favore delle regioni, è altresì certo che il fine complessivo della delega consisteva nel “completare” il trasferimento delle funzioni amministrative statali e parastatali, considerate per settori organici. Peraltro, l’art. 25, comma quinto, del d.P.R. n. 616 del 1977 non completa affatto la disciplina di trasferimento già realizzata con il citato art. 1, comma secondo, lettera *a*) del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, ma piuttosto la modifica radicalmente in quanto, invece di mantenere i poteri delle regioni sugli enti previsti dalla legge Crispi del 1890, attribuisce ai comuni le funzioni degli enti

IPAB a tal fine sopprese. È manifesto che un mutamento così profondo nel regime di queste istituzioni, tale da determinarne in via generale l'eliminazione (con la clausola di salvezza per quelle attive precipuamente nella sfera educativo-religiosa), presupponeva da parte del legislatore delegante una indicazione in termini non equivoci del *thema transferendum*.

7. – Ulteriori sintomi di una effettiva forzatura realizzatasi, rispetto alla legge di delega, con l'art. 25, comma quinto, del d.P.R. n. 616 del 1977, possono poi ravvisarsi in due regole di carattere collaterale. Non si intende in base a quale presunzione le funzioni delle IPAB infraregionali siano state senza alcuna distinzione considerate di interesse esclusivamente locale (nella fattispecie, comunale), quando è fin troppo noto che in numerosi casi la loro funzione è ultracomunale. Mentre rimane priva di ogni ragionevole spiegazione la differenza di trattamento adottato a danno degli enti (quelli infraregionali) che avevano, diversamente da quelli nazionali, caratteristiche storiche e peculiarità attuali di autonoma gestione: non consentendo a questi ultimi di poter valorizzare la struttura associativa che eventualmente avessero (art. 115 del d.P.R. n. 616 del 1977) per sottrarsi al trasferimento ai comuni.

8. – Dai lavori preparatori della legge n. 382 del 1975 non si traggono elementi di sostegno alla opinione favorevole alla legittimità costituzionale dell'art. 25, comma quinto, del d.P.R. n. 616 del 1977; anzi emergono dati significativamente contrari.

Innanzitutto non si rinviene negli atti di entrambe le Camere, né in Commissione né in Assemblea, alcun cenno alla possibilità per il legislatore delegato di addivenire alla soppressione delle IPAB o di enti infraregionali con caratteristiche analoghe. Vero è che una autentica discussione generale, come ci si attenderebbe su disegni di legge di così grande rilievo politico e istituzionale, non ebbe luogo né al Senato della Repubblica né alla Camera dei Deputati: la singolarità della vicenda è da attribuirsi al modo nel quale il testo del disegno di legge inizialmente sottoposto al Senato per prorogare una delega in materia di riordinamento dell'amministrazione (Sen. Rep., VI Leg., d.d.l. n. 114) fu in pratica accantonato con una serie di emendamenti integralmente sostitutivi sia del vecchio testo governativo che di quello elaborato nella prima Commissione del Senato. È appunto a tale commissione che il Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione, d'intesa con il Ministro per i problemi relativi all'attuazione delle regioni, presentò gli emendamenti che contenevano le nuove norme sul trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative dello Stato e degli enti nazionali (Sen. Rep., VI Leg., Res. somm. 5, 13 e 20 febbraio 1974). La successiva discussione, durante la quale al Senato ma soprattutto alla Camera furono abbandonate le parti più rilevanti del nuovo testo in tema di riordinamento degli uffici centrali e periferici della pubblica amministrazione, lasciò in pratica intatto il complesso normativo predisposto per gli ulteriori trasferimenti di funzioni alle regioni di diritto comune, confermandosi così la scelta decisa-

mente regionalista maturata nei mesi che precedettero la presentazione degli emendamenti (Camera dei dep., VI Leg., d.d.l. n. 3157 e 3157-*bis*).

In particolare, tra gli emendamenti presentati allora dal Ministro per l'organizzazione della pubblica amministrazione, figurava una lettera *e*) dell'art. 1, comma primo, relativo alla delega al Governo per l'attribuzione ai comuni ed agli altri enti locali di funzioni di interesse esclusivamente locale: nella commissione senatoriale, ma senza successo, esponenti dell'opposizione proposero che la attribuzione delle nuove funzioni ai comuni ed agli altri enti locali riguardassero materie diverse da quelle indicate nell'art. 117 della Costituzione (Sen. Rep., VI Leg., Res. somm. 13 febbraio 1974, pag. 27). Il testo della lettera *e*), approvato dalla Commissione, perveniva dunque all'assemblea del Senato in una formulazione che anticipava non solo nella sostanza, ma anche, per gran parte, nella lettera, la redazione della lettera *e*), prima parte, quale è poi passata nella legge n. 382 del 1975. È peraltro da notare che il testo sottoposto all'assemblea senatoriale conteneva al secondo comma dell'art. 1 un principio o criterio direttivo per l'assolvimento della delega di cui alla lettera *e*) così formulato: "4) l'attribuzione diretta a province, comuni ed altri enti locali di funzioni di interesse esclusivamente locale obbedirà a criteri di omogeneità evitando la coesistenza di competenze residue della regione; saranno altresì regolati i rapporti finanziari tra i vari enti".

Nella discussione in assemblea furono respinti gli emendamenti presentati da esponenti dell'opposizione (emendamenti 1/19 e 1/20 in Sen. Rep., VI Leg., Res. sten. 6 giugno 1974) tendenti in via principale a far cadere per intero la delega della lettera *e*), ed in subordinata a limitare alle materie diverse da quelle previste nell'art. 117 della Costituzione le attribuzioni agli enti locali. Emergeva chiaramente in tali proposte il timore che il Governo potesse servirsi della delega della lettera *e*) al fine di perseguire un disegno di compressione delle attribuzioni regionali, attraverso lo spostamento agli enti locali di funzioni già trasferite alle regioni. Tra l'altro veniva criticata la formulazione della delega nella lettera *e*) perché riproduttiva; puramente e semplicemente, di quella dell'art. 118, comma primo, della Costituzione. Del resto, mentre risultava soppresso il criterio direttivo n. 4, secondo comma, già citato, era approvato un testo più restrittivo della lettera *e*) perché il legislatore delegato poteva attribuire agli enti locali solo le funzioni amministrative che alla data di entrata in vigore della futura n. 382 non fossero state trasferite alle regioni (clausola limitativa cancellata dalla Camera); peraltro il Governo era pure delegato, ai sensi degli artt. 5 e 128 della Costituzione (riferimento poi venuto meno) ad attribuire le ulteriori funzioni di cui è parola nel testo definitivo della lettera *e*), seconda parte, così come passata nella legge.

È poi degno di nota che gli autori di tutti i disegni e proposte di legge per la riforma dell'assistenza presentate dopo l'entrata in vigore della legge n. 382 del 1975 (con i più diversi intendimenti verso le IPAB: dal riordinamento alla soppressione) siano partiti dal presupposto che le IPAB stesse, quanto alla loro

sopravvivenza, non erano minimamente ricomprese nel raggio dei poteri conferiti al legislatore delegato. Né dalle relazioni dei presentatori emerge in alcun modo che si tendesse, esplicitamente o anche implicitamente, a revocare una delega accordata in parte qua con la legge n. 382 del 1975 (Camera dep., VII Leg., proposta Cassanmagnago ed altri, n. 19, art. 15; proposta Massari, n. 870, art. 5; proposta Lodi ed altri, n. 1173, art. 12; proposta Aniasi ed altri, n. 1237, art. 14; proposta Cassanmagnago, n. 1484, art. 13). E non è senza significato che le ultime quattro proposte di legge di cui si è fatto cenno siano state presentate nel periodo febbraio-maggio 1977, quando il dibattito sull'attuazione della legge di delega n. 382 del 1975 aveva già trovato ampi sviluppi.

9. – Non si può poi trascurare – nella fattispecie l'atteggiamento della Commissione ministeriale (Commissione Giannini) in ordine alle IPAB infra-regionali. Il testo delle proposizioni normative IV e XXIII allegato alla relazione per la parte relativa alla sanità e servizi sociali è chiaramente indicativo dei limiti entro i quali, secondo la commissione, poteva operare il legislatore delegato. Nella proposizione IV, lettera *d*) tra le funzioni amministrative trasferite alle regioni era compresa quella relativa: “all’istituzione, modificazione e soppressione degli enti pubblici infraregionali, diversi da comuni, province e comunità montane, i quali operino esclusivamente nelle materie di competenza regionale”; e nella proposizione XXIII si aggiungeva: “Nell’esercizio delle funzioni previste dal precedente art. 4, lettera *d*), le regioni si atterranno alle norme vigenti fino a quando non avranno disciplinato con legge nuovi procedimenti per il riordino e la riorganizzazione degli enti, ivi compresa la loro soppressione qualora il passaggio ai comuni delle relative funzioni sia necessario od opportuno per assicurarne l’esercizio in modo integrato con le funzioni ad essi attribuite a norma del precedente art. 18”.

“In caso di fusione o di trasformazione, in qualsiasi forma, di istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza, soggette alla legge 17 luglio 1890, n. 6972, nel Consiglio di amministrazione dei nuovi enti dovrà essere assicurata la rappresentanza degli interessi originari dell’ente o degli enti fusi o trasformati”.

Sarebbe fuori luogo in questa sede ogni valutazione circa la rispondenza delle citate proposizioni normative ai canoni della legge di delega: ciò che importa è rilevare come esse presupponessero il permanere della disciplina dettata dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972, e successive modificazioni, fino a quando non fossero intervenute leggi regionali ad hoc, vincolate comunque “ad assicurare” nelle nuove strutture “la rappresentanza degli interessi originari” dei vecchi enti.

10. – Come è noto, il procedimento per l’attuazione della legge di delega n. 382 del 1975 era circondato da particolari garanzie: soprattutto era previsto un doppio intervento consultivo della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Tale innovazione dimostrava l’intento del legislatore delegante di recuperare così un contributo di particolare rilievo da parte di un organo parlamentare: contributo che per le note vicende politiche, culminate nel voto

della Camera dei Deputati del 15 luglio 1977, acquistava una importanza anche maggiore di quella prevedibile nel periodo di elaborazione della legge di delega. Ed è proprio in seno a tale commissione che, con qualche dubbio circa un possibile “eccesso di delega”, si stabilì di includere la norma sul trasferimento delle funzioni, del personale e dei beni delle IPAB infraregionali nell’art. 26 della legge delegata, divenuto poi art. 25 nel testo approvato dal Consiglio dei ministri (Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, L’attuazione della “382”, 1977, II, pagg. 925 e 966-967; sedute della Commissione 16 giugno (prima lettura) e 19 luglio 1977 (seconda lettura)). L’unico elemento evocato a sostegno della proposta (L’attuazione, cit., pagg. 865 e 883) è un richiamo alla disciplina della legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), richiamo che non appare pertinente dato che l’art. 2 della legge n. 70 del 1975 esclude in modo espresso le IPAB dall’applicazione della legge stessa. Piuttosto, risulta evidente l’intento di assimilare, nel trasferimento delle funzioni, del personale e dei beni, gli enti nazionali e gli enti infraregionali, in quanto le funzioni ineriscono alle materie indicate nell’art. 117 della Costituzione (L’attuazione, pag. 865).

Circa l’autorevolezza del parere definitivo della Commissione intercamerale per le questioni regionali, essa è testimoniata dalla mozione votata a larghissima maggioranza dalla Camera dei Deputati tra il 15 e il 16 luglio 1977, nella quale si impegnava il Governo ad attuare la legge n. 382 “sulla base delle conclusioni definitive a cui perverrà la Commissione interparlamentare per le questioni regionali”. Nell’allegato, poi, che riproduceva il testo dell’accordo tra i partiti, in sento negli atti parlamentari, le forze politiche dichiaravano di impegnarsi “ad ogni livello di responsabilità istituzionale, per una piena assunzione dell’intesa unitaria” (raggiunta in Commissione) “nel provvedimento definitivo previsto dalla legge delega n. 382”. Nella mozione programmatica già citata si riteneva tra l’altro necessaria, per l’attuazione della legge n. 382, “la definizione conseguente del potere degli enti locali allo scopo di eliminare il disordine creato nelle istituzioni e per la incontrollata dilatazione della spesa pubblica, dal proliferare di enti intermedi ai quali manca ogni raccordo istituzionale”.

Malgrado questi ulteriori elementi di non trascurabile rilievo, è però da confermare che il parere della Commissione parlamentare, chiamata ad intervenire nel procedimento di attuazione della legge di delega, non solo non è vincolante (sentenza n. 78 del 1957), ma non può esprimere interpretazioni autentiche delle leggi di delega. Tantomeno la “lacuna” della legge di delegazione potrebbe essere colmata con l’approvazione di una mozione o di un ordine del giorno di una assemblea legislativa (come l’ordine del giorno 18 dicembre 1970 del Senato), perché non è per queste vie che si può estendere l’oggetto della delega.

11. – Da quanto si è esposto risulta con chiarezza che il Parlamento, durante tutto l’iter della legge di delegazione (febbraio 1974-luglio 1975), non intese

abbinare alla delega per il trasferimento di funzioni una delega per la riforma, sia pure parziale, del regime delle IPAB infraregionali; non intese, cioè, di anticipare su questo punto la legge generale di riforma dell'assistenza. Tra l'altro, la realizzazione di un simile intento avrebbe richiesto un esame sia pure sommario dei criteri di superamento del regime contenuto nella legge 17 luglio 1890, n. 6972. Non poteva essere ignorato lo spessore storico delle istituzioni disciplinate da questa legge organica né si poteva omettere una riconsiderazione dei principi fondamentali che la ispirarono (rispetto della volontà dei fondatori, controlli giustificati dal fine pubblico dell'attività svolta in situazioni di autonomia). Inoltre sarebbe stato motivo di riflessione la pluralità di forme e di modi in cui l'attività assistenziale viene prestata, differenze non prese come tali in considerazione dalla legge Crispi, preoccupata di unificare sul piano delle figure soggettive (al fine di sottoporle al controllo dell'autorità civile) i vari tipi di Opere Pie formatesi nel corso di una vicenda di durata ultrasecolare. Ma, dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, intraprendere una riforma del sistema, come è configurato dalla legge Crispi, comporta che si faccia debito conto dei precetti contenuti negli artt. 18, 19, 33 e 38 della Carta costituzionale e che sia affrontato, alla luce dell'art. 38, ultimo comma, il tema del pluralismo delle istituzioni in relazione alle possibilità di pluralismo nelle istituzioni (XXIII proposizione normativa Commissione Giannini). Fin quando ciò non sia avvenuto, è necessario che in sede di trasferimento di funzioni amministrative alle regioni e di attribuzioni di altre funzioni agli enti locali si osservino i principi della legislazione statale vigente, come aveva in realtà fatto, su questo punto, il legislatore delegato del 1972. Anticipare in sede di legislazione delegata, senza un puntuale sostegno nella legge di delega, principi così innovatori di riforma (tali da comportare l'eliminazione generalizzata delle IPAB infraregionali) significa prendere una scorciatoia che la disciplina costituzionale della delegazione legislativa rende del tutto impraticabile.

In effetti, come dimostra la giurisprudenza di questa Corte (in particolare le sentenze nn. 35 del 1960 e 243 del 1976), presentano carattere specifico, pur nell'ambito della più comprensiva figura dell'"eccesso di delega" (sentenza n. 3 del 1957), quei vizi della legge delegata che riguardano i cosiddetti limiti strutturali imposti in via preliminare dall'art. 76 della Costituzione e dalla legge di delega: limiti attinenti appunto al tempo determinato per l'attuazione della delega stessa ed all'oggetto o agli oggetti definiti sui quali dovrà operare la nuova disciplina. In particolare, l'eccedere dai limiti della delegazione configura piuttosto un difetto, sia pur parziale, di delega o meglio un eccesso dalla delega, che si distingue dalle ipotesi di relativa difformità della normativa delegata dai principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione o deducibili *aliunde*. Pur non potendosi trascurare situazioni di interferenza tra "oggetto definito" e "principi e criteri direttivi", vi sono fattispecie nelle quali l'eccesso dalla delega assume, come nel caso esaminato in questa pronuncia, autonomo, preliminare e dirimente rilievo.

12. – Assai serie sono le conseguenze della mancanza, a tutt'oggi, della legge sulla riforma dell'assistenza pubblica. Com'è noto, dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 616 del 1977, sono intervenuti nuovi provvedimenti e nuove iniziative non certo ispirate ai criteri che hanno presieduto all'approvazione dell'art. 25, comma quinto, della predetta legge delegata. Innanzitutto il 17 maggio 1978 fu presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge del Ministro dell'interno "ad interim" (Riordinamento dell'assistenza sociale), poi rimasto senza seguito, che all'art. 15 escludeva dal trasferimento ai comuni le IPAB "che non svolgono in modo precipuo attività inerenti la sfera educativo-religiosa e che sono in grado, per l'efficiente organizzazione di strutture e di personale, anche volontario, di continuare la propria attività". Successivamente due decreti-legge non convertiti (d.l. 29 marzo 1979, n. 113 e d.l. 19 giugno 1979, n. 209 "Norme per la disciplina del trasferimento ai comuni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti nell'ambito regionale") contenevano importanti esclusioni dal trasferimento di intere categorie di IPAB diverse da quelle previste nell'art. 25 del d.P.R. n. 616 del 1977. In particolare, secondo i decreti-legge non convertiti, sarebbero state escluse dal trasferimento ai comuni le IPAB aventi struttura associativa, quelle promosse ed amministrate da privati e operanti prevalentemente con mezzi di provenienza privata nonché le IPAB di ispirazione religiosa. Né ulteriori iniziative per risolvere il nodo delle IPAB, in sede di elaborazione della legge per la riforma dell'assistenza, hanno avuto finora un esito positivo. (Ma deve farsi menzione dell'art. 45 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 "Istituzione del servizio sanitario nazionale", articolo che esclude dal trasferimento ai comuni le associazioni di volontariato che concorrono ai fini istituzionali del servizio sanitario, anche se attualmente riconosciute come IPAB).

La conseguenza più ovvia di questa situazione, a dir poco incerta, è davvero paradossale: mentre il legislatore delegato del 1977 aveva utilizzato *ultra vires* come dato unificante la "pubblicità" delle IPAB, gli eventi successivi provocavano profonde disparità di trattamento, del tutto ingiustificate, tra IPAB considerate in genere e, inoltre, tra IPAB di diverse regioni'.

Quanto al primo punto, basti ricordare come non si sia consentito alla Commissione di cui al sesto comma dell'art. 25 di completare la propria attività, risultando così non scrutinato, ai fini della esclusione dal trasferimento (attività inerenti alla sfera educativo-religiosa), un numero cospicuo di enti.

Quanto al secondo punto, vanno rilevate talune differenze di ordine non secondario tra leggi regionali adottate per una prima attuazione dell'art. 25 (leggi della Regione Emilia-Romagna 8 aprile 1980, n. 25; della Regione Piemonte 10 aprile 1980, n. 20; della Regione Umbria 17 maggio 1980, n. 46; della Regione Basilicata 4 dicembre 1980, n. 50 e della Regione Lombardia 7 marzo 1981, n. 13). Infine, si deve ricordare che il d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382 e al decreto del Presidente della Repubblica 24

luglio 1977, n. 616) ha escluso dal trasferimento varie categorie di IPAB, adottando in pieno tutti i criteri di esclusione accolti nei decreti-legge del 1979, peraltro non convertiti. E ciò a tacere di situazioni ulteriormente differenziate in altre regioni a Statuto speciale.

Tale stato di cose, se da un lato conferma una parziale operatività delle norme dell'art. 25, che non hanno dunque natura meramente programmatica, dall'altro mette in luce gravi disparità di trattamento tra IPAB e IPAB in relazione a circostanze che non dovrebbero influire sulla concreta applicabilità del principio d'eguaglianza alle persone giuridiche, comprese quelle pubbliche (sent. n. 25 del 1966).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, quinto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382";

dichiara, inoltre, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale:

a) del comma sesto dello stesso art. 25;

b) del comma settimo dello stesso art. 25 limitatamente alle parole: "L'elenco di cui al comma precedente è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Ove, entro il 1 gennaio 1979, non sia approvata la legge di riforma di cui al precedente quinto comma" e alle parole "nonché il trasferimento dei beni delle IPAB di cui ai commi precedenti";

c) del comma nono dello stesso art. 25 limitatamente alle parole: "e delle IPAB di cui al presente articolo".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 1981.

* * *

Sentenza n. 255/1984 (Pres. Elia; Rel. Paladin)

Considerato in diritto

Nel testo originario – precedente la sostituzione operata dall'art. 7, secondo comma, della legge 29 aprile 1976, n. 177 – l'impugnato art. 5, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, stabiliva che, "in caso di morte del dipendente statale in attività di servizio", l'indennità di buonuscita spettasse, "nell'ordine, al coniuge superstite e agli orfani, ai genitori, ai fratelli e sorelle", che conseguissero "il diritto alla pensione di reversibilità". A sua volta, l'art. 82, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 ("testo unico delle norme

sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato”), prevedeva e prevede che la pensione stessa “spetta anche agli orfani maggiorenni inabili a proficuo lavoro o in età superiore a sessanta anni, conviventi a carico del dipendente o del pensionato e nullatenenti”. Dal combinato disposto di queste due norme discendeva pertanto – come ha giustamente rilevato il giudice *a quo* – l’abrogazione dell’art. 5 cpv. della legge 27 novembre 1956, n. 1407 (recante “Modifiche alle disposizioni del testo unico sull’opera di previdenza per i personali civile e militare dello Stato”), per cui, “in mancanza del coniuge”, la indennità di cui si controverte competeva – fra l’altro – “alle figlie nubili maggiorenni, nonché ai figli maggiorenni inabili a proficuo lavoro”. Senonché, precisamente in questo effetto abrogativo il Pretore di Napoli ravvisa un eccesso di delega, dato che il “testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato “non avrebbe in tal senso rispettato l’art. 6, terzo comma, della legge 28 ottobre 1970, n. 775, in base al quale il Governo veniva bensì “delegato a provvedere, entro il 31 dicembre 1973, alla raccolta in testi unici, aventi valore di leggi ordinarie, delle disposizioni in vigore concernenti le singole materie”, ma solo per apportare “ove d’uopo alle stesse le modificazioni ed integrazioni necessarie per il loro coordinamento ed ammodernamento, ai fini di una migliore accessibilità e comprensibilità delle norme medesime e sempre con i criteri indicati nel comma precedente” (ossia tendendo “alla semplificazione ed allo snellimento delle procedure”).

Posta in questi termini, la questione è fondata. Indubbiamente, il testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali non avrebbe potuto riprodurre senza alcuna modificazione l’art. 5 cpv. della legge n. 1407 del 1956, continuando a differenziare le “figlie nubili maggiorenni” dai “figli maggiorenni inabili a proficuo lavoro”: lo precludeva, infatti, il principio d’eguaglianza senza distinzione di sesso, che vincola implicitamente, al pari di qualunque altro precetto costituzionale, le stesse disposizioni dei testi unici di coordinamento; e, nella specie, il vincolo in questione risultava tanto più stringente, in quanto la Corte – con decisioni n. 53 del 1969 e n. 135 del 1971 – aveva già dichiarato costituzionalmente illegittima la disciplina che dava rilievo alla condizione del nubilato, sia pure in tema di trattamento di quiescenza e non di prestazioni previdenziali (in ordine alle quali era stata anzi pronunciata la sentenza di rigetto n. 82 del 1973). Ma ciò non toglie che, sul punto, il legislatore delegato abbia realizzato la parità di trattamento fra orfani ed orfane, privando le figlie nubili maggiorenni – attraverso un mero testo unico – di un diritto che loro competeva, quand’anche esse non fossero nullatenenti, conviventi a carico del dipendente statale in servizio ed inabili a proficuo lavoro ovvero in età superiore a sessant’anni; il che non si giustifica, né in nome della semplificazione e dello snellimento delle procedure, né in vista della migliore accessibilità e comprensibilità delle norme previdenziali, di cui si ragiona nell’art. 6, terzo comma, della legge n. 775 del 1970.

D'altra parte, non giova replicare che il legislatore delegato avrebbe pur sempre perseguito, mediante l'impugnato art. 5 del d.P.R. n. 1032 del 1973, uno stretto coordinamento fra la disciplina delle prestazioni previdenziali e quella del trattamento di quiescenza spettante ai superstiti dei dipendenti civili e militari dello Stato. La citata norma di delegazione si limita, infatti, a considerare il coordinamento "delle disposizioni in vigore concernenti le singole materie", senza alcun riferimento all'armonizzazione delle normative riguardanti materie diverse. Ed il collegamento fra i regimi previdenziale e pensionistico, già introdotto dalla norma in discussione, non rappresentava e non rappresenta affatto una soluzione obbligata o comunque preferibile sul piano legislativo, tanto è vero che l'art. 7, secondo comma, della legge n. 177 del 1976, concernente il "diritto all'indennità di buonuscita", ha interrotto il nesso stabilito dall'art. 5 del d.P.R. n. 1032 del 1973, disponendo senz'altro che, "in caso di morte del dipendente statale in attività di servizio", l'indennità compete, nella stessa misura che sarebbe spettata al dipendente, "al coniuge superstite e agli orfani, ai genitori, ai fratelli e sorelle".

La richiesta pronuncia di accoglimento non si può certo risolvere, però, nella restaurazione di quanto già previsto dall'art. 5 cpv. della legge n. 1407 del 1956: una siffatta soluzione non sarebbe, nonché indispensabile sul piano costituzionale, nemmeno conforme all'art. 3 della Costituzione, poiché rinnoverebbe la preesistente disparità di trattamento fra le figlie ed i figli maggiorenni. Né può ipotizzarsi la radicale dichiarazione d'illegittimità costituzionale del riferimento – contenuto nella norma impugnata – agli "orfani... che conseguono il diritto alla pensione di reversibilità": poiché una tale pronuncia verrebbe nuovamente a contraddire il principio generale d'eguaglianza, negando agli orfani in genere il diritto all'indennità di buonuscita, a beneficio di altre categorie di superstiti, non considerati dalla legge n. 1407 del 1956 e quindi posposti agli orfani stessi, sia dal d.P.R. n. 1032 del 1973 sia dalla legge n. 177 del 1976. Ne segue che la soluzione costituzionalmente obbligata del problema in esame consiste, invece, nel far cadere le condizioni previste dal d.P.R. n. 1032, in collegamento con il d.P.R. n. 1092 del 1973, affinché gli orfani maggiorenni potessero vedersi corrispondere l'indennità di buonuscita: così anticipando, sotto il profilo in questione, l'applicabilità del regime più favorevole ai superstiti, introdotto dall'art. 7, secondo comma, della legge n. 177 del 1976.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 ("testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato"), nella parte in cui prevede

che gli orfani maggiorenni abbiano diritto all'indennità di buonuscita solo quando conseguano il diritto alla pensione di reversibilità.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 novembre 1984.

* * *

Sentenza n. 3/1987 (Pres. La Pergola; Red. Casavola)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La questione, delineata nell'ordinanza del 18 aprile 1979 del Tribunale di Nuoro, circa la legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, del d.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4160, – in quanto, disponendo esproprio nei confronti di soggetto non proprietario dei terreni espropriati, avrebbe ecceduto la delega contenuta nella legge 21 ottobre 1950, n. 841 – è fondata.

L'avere infatti la legge di esproprio identificato come proprietario quello risultante dalle certificazioni catastali, essendo altro il *verus dominus* da usucapione trentennale, configura eccesso di delega.

È costante insegnamento di questa Corte che “alle intestazioni catastali può attribuirsi valore soltanto indicativo circa i soggetti titolari di diritti reali sui beni esistenti nel territorio nazionale; ma secondo il nostro ordinamento tali intestazioni, come è pacifico in dottrina e in giurisprudenza, non hanno senz'altro valore probatorio in materia di diritti reali nei riguardi degli intestatari. Pertanto, nel contrasto tra intestazioni catastali e giuridica prova del diritto di proprietà, quest'ultima deve prevalere quale decisiva agli effetti di cui trattasi. Conseguentemente l'espropriazione prevista e disciplinata dalla legge n. 841 del 1950 deve effettuarsi, ricorrendo le condizioni prescritte, nei confronti del vero proprietario del terreno, il che, del resto, chiaramente si evince dalla lettera stessa delle norme in armonia con il sistema della legge. In numerosi articoli di essa ricorrono, infatti, le locuzioni ‘proprietà terriera privata’, ‘proprietario’, usate in senso tecnico giuridico (vedi, ad es., artt. 4, 7, 9, 11, 13, 19)” (sent. 26 febbraio 1959, n. 8; cfr. anche sent. 18 novembre 1959, n. 57; sent. 28 febbraio 1967, n. 21).

Per altro verso, la illegittimità costituzionale dell'impugnato d.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4160, è ulteriormente suffragata dalla circostanza che lo scorporo da esso disposto incide su soggetto non assoggettato né assoggettabile alla disciplina della legge di delegazione n. 841 del 1950.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*]:

[*omissis*];

dichiara la illegittimità costituzionale del d.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4160, per la parte in cui dispone esproprio nei confronti di soggetto non proprietario di terreni espropriati ed incide nella proprietà di altro soggetto non sottoponibile ad esproprio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 1987.

* * *

Sentenza n. 176/1991 (Pres. Corasaniti; Red. Caianiello)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La questione di legittimità costituzionale del giudizio abbreviato per i processi aventi ad oggetto un delitto punibile con la pena dell'ergastolo, sollevata *ex art.* 76 della Costituzione sotto il profilo dell'eccesso di delega, è fondata.

L'art. 2, punto 53, della legge di delega legislativa al Governo per l'emanazione del codice di procedura penale prevede il potere del giudice di pronunciare sentenza di merito nell'udienza preliminare, decidendo allo stato degli atti su richiesta dell'imputato e consenso del pubblico ministero, ed indica contestualmente "che, nel caso di condanna, le pene previste per il reato ritenuto in sentenza siano diminuite di un terzo".

La direttiva, nella sua chiara formulazione, è tale da far ritenere che la previsione del giudizio abbreviato riguardi solo i reati punibili con pene detentive temporanee o pecuniarie, essendo la diminuzione di un terzo concepibile solo se riferita ai reati punibili con una pena quantitativamente determinata e non, quindi, ai reati punibili con l'ergastolo.

Della difficoltà di comprendere nella previsione della delega anche quest'ultima categoria di reati dovette rendersi conto la stessa Commissione redigente che, come risulta dalla relazione al progetto preliminare del codice (loc. cit., "Illustrazione degli articoli"), si pose "il problema di rendere possibile la riduzione del terzo rispetto ai reati per i quali il giudice debba infliggere l'ergastolo" (*rectius*, possa infliggere l'ergastolo), riconoscendo che "l'applicabilità del criterio di diminuzione previsto dall'art. 65 n. 2 c.p. (reclusione da venti a ventiquattro anni) è stata scartata anche per la considerazione che la delega prevede una diminuzione secca (di un terzo), onde è sembrato preferibile determinare in modo fisso la pena da sostituire all'ergastolo. L'entità della pena... .. (trenta anni) è motivata da esigenze di prevenzione generale, che giustificano il richiamo al limite massimo della pena della reclusione consentito nel nostro ordinamento penale (art. 66 c.p.)". Questa difficoltà di determinare il criterio in base al quale attuare la delega nasceva proprio dalla carenza, nella

menzionata direttiva di cui al punto 53 dell'art. 2, di un'espressa previsione: se il legislatore delegante avesse inteso estendere il giudizio abbreviato anche ai delitti punibili con l'ergastolo, avrebbe dovuto espressamente indicare il criterio sulla base del quale operare la sostituzione della pena.

La sostituzione invece operata, con la pena di trent'anni di reclusione, è stata quindi il frutto di una scelta alternativa ad altra (reclusione da venti a ventiquattro anni), che pur era stata presa in considerazione, senza però che entrambe trovassero riscontro in altri principi o criteri dettati, anche se ad altri fini, dal delegante. Scelta quindi, arbitraria rispetto alla legge di delega, non bastando a giustificarla il riferimento ad altre ipotesi di sostituzione della pena dell'ergastolo, quali previste nel codice penale in relazione a profili in nessun modo collegabili alla diminuzione di un terzo indicata dalla delega per il giudizio abbreviato.

Una volta riconosciuta (v. punto 2) la connessione tra giudizio abbreviato e diminuzione della pena e, quindi, l'impraticabilità del primo in mancanza della possibilità di operare la seconda, il venir meno di quest'ultima, per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale, rende di per sé inapplicabile il giudizio abbreviato, quale disciplinato dagli artt. da 438 a 443 del codice di procedura penale, ai processi concernenti delitti punibili con l'ergastolo.

Perdono conseguentemente rilievo le questioni relative alle altre norme denunciate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 442, comma 2, ultimo periodo ("Alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta"), del codice di procedura penale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 1991.

* * *

Sentenza n. 383/1994 (Pres. Casavola; Red. Cheli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito i ricorsi sono fondati.

La modifica del terzo comma dell'art. 13 del D.Lgs. n. 29 del 1993 introdotta con l'art. 3 del D.Lgs. n. 470 del 1993 è incorsa nella violazione di uno dei principi espressi nella legge di delegazione, quale quello formulato nel secondo comma dell'art. 2 della legge n. 421 del 1992.

Con quest'ultima disposizione, infatti, la posizione delle Regioni a statuto

speciale e delle Province autonome – con riferimento ai vincoli derivanti dalla nuova disciplina in tema di pubblico impiego – è stata differenziata da quella delle Regioni a statuto ordinario, nel senso che, mentre nei confronti delle prime il carattere di “norme fondamentali di riforma economico-sociale” suscettibili di vincolare la competenza primaria di tali enti è stato attribuito soltanto ai principi desumibili dall’art. 2 della legge di delegazione, nei confronti delle seconde operano, invece, come “principi fondamentali ai sensi dell’art. 117 della Costituzione” sia le disposizioni contenute nello stesso art. 2 della legge di delegazione sia quelle espresse nelle conseguenti leggi delegate. Distinzione, questa, attraverso cui si è inteso palesemente preservare il carattere esclusivo della competenza riconosciuta dagli statuti alle Regioni speciali ed alle Province autonome in tema di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto.

Ma l’art. 3 del D.Lgs. n. 470 del 1993, nel sostituire il terzo comma dell’art. 13 del D.Lgs. n. 29 del 1993, ha cancellato tale distinzione imponendo, in tema di dirigenza, sia alle Regioni a statuto ordinario sia alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome l’identico obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi desumibili dal capo II del titolo II del D.Lgs. n. 29. Con tale innovazione il vincolo di adeguamento imposto alle Regioni speciali ed alle Province autonome è stato, pertanto, aggravato, con una estensione del parametro dai principi desumibili dalla sola legge di delegazione anche ai principi, più dettagliati, desumibili dalla legge delegata: e questo in violazione del principio fissato in sede di delegazione dall’art. 2, secondo comma, della legge n. 421, al cui rispetto il legislatore delegato era tenuto anche in sede di adozione delle disposizioni correttive di cui al quinto comma dello stesso articolo. Dal che la conseguente violazione dell’art. 76 della Costituzione.

L’eccesso di delega in cui è incorso il legislatore delegato non può, d’altro canto, non riflettersi anche in una lesione delle competenze spettanti, in tema di disciplina del pubblico impiego, sia alla Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell’art. 4, primo comma, n. 1 dello statuto speciale di tale Regione (L. cost. 31 gennaio 1963, n. 1), sia alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell’art. 8, primo comma, n. 1 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

L’art. 3 del D.Lgs. 10 novembre 1993, n. 470, nella parte in cui ha sostituito l’art. 13, terzo comma, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, va, pertanto, dichiarato incostituzionale.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 del D.Lgs. 10 novembre 1993, n. 470 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbli-

che e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego), nella parte in cui ha sostituito il terzo comma dell'art. 13, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 ottobre 1994.

* * *

Sentenza n. 319/1995 (Pres. Baldassarre; Red. Chieppa)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Ciò premesso, la questione è fondata.

La legge 21 ottobre 1950, n. 841 (art. 4, secondo e quarto comma), richiede quale vero e proprio presupposto legittimante l'esercizio della procedura espropriativa che l'espropriazione debba essere effettuata, ricorrendo le condizioni prescritte, nei confronti di soggetti che siano proprietari dei terreni assoggettati ad esproprio: ciò che si evince, come affermato da questa Corte, dalla lettera stessa delle norme in armonia con il sistema della legge: in numerosi articoli di essa ricorrono, infatti, le locuzioni "proprietà terriera privata" e "proprietario" usate in senso tecnico-giuridico (sentenze n. 8 e n. 57 del 1959, n. 21 del 1967, n. 3 del 1987). Ne deriva che l'avere la legge di esproprio identificato come proprietario quello risultante dalle certificazioni catastali, altro essendo il vero *dominus* da usucapione, configura eccesso di delega nei riguardi del bene oggetto di contestazione. È, infatti, giurisprudenza costante di questa Corte il principio per cui "alle intestazioni catastali può attribuirsi valore soltanto indicativo" circa la titolarità di diritti reali. Invero, nel nostro ordinamento, le scritture catastali non rivestono valore probatorio ai fini dell'accertamento della proprietà privata. Pertanto, nel contrasto tra intestazioni catastali e giuridica prova dell'acquisto del diritto di proprietà, quest'ultima deve prevalere agli effetti di cui trattasi. L'espropriazione in esame poteva, perciò, legittimamente effettuarsi solo riguardo alle porzioni di terreno che appartenevano ai soggetti espropriati.

Il decreto presidenziale impugnato, in quanto ha compreso nell'esproprio terreni intestati alla ditta A. Ostuni e che a quella ditta non appartenevano (identificati nell'ordinanza di rimessione con particella 22, foglio 17, Comune di Palagianello), ha, pertanto, certamente esorbitato dai limiti della delega di cui all'art. 4 della legge n. 841 del 1950 e va conseguentemente dichiarato, per questa parte, illegittimo per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale non travolge le restanti parti del decreto aventi autonoma efficacia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del d.P.R. 29 novembre 1952, n. 2491 (Trasferimento in proprietà all'Ente per lo sviluppo della irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania, sezione speciale per la riforma fondiaria, di terreni di proprietà di Ostuni Adriano fu Saverio, in Comune di Palagianello), nella parte in cui ha incluso nell'espropriazione terreni non appartenenti al soggetto espropriato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 giugno 1995.

* * *

Sentenza n. 234/1997 (Pres. Granata; Red. Onida)

Considerato in diritto

1. – La questione sollevata, avente ad oggetto l'eccesso di delega in cui è incorso il decreto del Presidente della Repubblica n. 203 del 1988, per avere, all'art. 24, comma 1, previsto la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, è fondata.

L'art. 16 della legge n. 183 del 1987 detta i principi e i criteri cui doveva informarsi l'esercizio della delega legislativa conferita dall'art. 15 della stessa legge, concernente l'emanazione delle norme necessarie per dare attuazione a direttive della Comunità economica europea, indicate fra l'altro nell'elenco C allegato alla legge, fra le quali sono comprese le direttive nn. 80/779, 82/884, 84/360, 85/203, attuate con il decreto del Presidente della Repubblica n. 203 del 1988 in materia di qualità dell'aria e di inquinamento prodotto da impianti industriali.

Fra tali criteri figura quello enunciato nella lettera *c* di detto art. 16, a tenore del quale “saranno previste, quando sia necessario per assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti delegati, salve le norme penali vigenti, norme contenenti le sanzioni amministrative e penali, o il loro adeguamento, per le eventuali infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi nei limiti, rispettivamente, della pena pecuniaria da lire cinquecentomila a lire cinque milioni e dell'ammenda da lire duecentocinquantomila a lire due milioni o dell'arresto fino a tre anni”.

Le sanzioni penali consentite sono dunque, alternativamente, l'arresto o l'ammenda, nel limite quantitativo indicato dalla legge di delega per ciascuna specie di pena. Né si può intendere diversamente la norma della legge di delega, dato che, nel linguaggio del legislatore penalistico, l'impiego della disgiuntiva “o” indica la previsione alternativa delle due pene, laddove la congiunzione “e” indica la previsione delle pene congiunte.

Il legislatore delegato, negli artt. 24, 25 e 26, ha previsto, in relazione ad una molteplicità di fattispecie diverse, pene graduate in relazione, evidentemente, alla maggiore o minore ritenuta gravità della violazione sanzionata; e in quest'ambito, in particolare, ha inteso riservare il trattamento più severo all'ipotesi, ragionevolmente giudicata più grave, della costruzione o dell'esercizio di un impianto in assenza di una efficace autorizzazione o nonostante l'ordine di chiusura (art. 24, comma 1). Tuttavia, nell'effettuare tale graduazione il legislatore delegato non solo doveva restare, come in effetti è restato, entro i limiti quantitativi previsti per ciascuna specie di pena dalla legge di delega (tre anni per l'arresto e due milioni di lire per l'ammenda), ma doveva altresì, nel caso di previsione tanto dell'arresto che dell'ammenda, attenersi al criterio dell'alternatività fra le due pene. La norma impugnata prevede invece le due pene congiuntamente, e in tal modo, se fissa il massimo della pena detentiva ad un livello inferiore a quello ammesso dalla legge di delega (due anni anziché tre), impone in ogni caso l'irrogazione di entrambe le pene, in contrasto con il criterio dell'alternatività prescritto dalla legge di delega medesima.

Nemmeno è sostenibile che tali limiti potessero essere superati trattandosi di violazioni già sanzionate penalmente nella legislazione preesistente. Vero è, infatti, che la legge di delega faceva salve espressamente "le norme penali vigenti". Ma la fattispecie penale sanzionata dall'art. 24, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 203 del 1988 è di nuova creazione, in relazione alla introduzione, effettuata per la prima volta proprio con tale decreto delegato, dell'istituto dell'autorizzazione alle emissioni; e comunque la fattispecie che, nella legislazione preesistente, più si avvicinava a quella ora delineata dal legislatore delegato, vale a dire la violazione dell'obbligo di eliminare gli inconvenienti riscontrati negli stabilimenti industriali di cui si fosse accertata la non conformità alle volute caratteristiche in relazione all'obbligo di possedere impianti e dispositivi atti a contenere le emissioni (art. 20, quarto comma, ultimo periodo, della legge 13 luglio 1966, n. 615), era assoggettata alla sola pena dell'ammenda da lire trecentomila a lire tre milioni; e anche l'art. 674 del codice penale, che vieta le emissioni pericolose o moleste nei casi non consentiti dalla legge, commina la pena alternativa dell'arresto fino ad un mese o dell'ammenda fino a lire quattrocentomila: onde in nessun caso il criterio della pena congiunta adottato dal legislatore delegato potrebbe giustificarsi a titolo di conservazione di previsioni sanzionatorie previgenti.

2. – Avendo previsto congiuntamente la pena detentiva e quella pecuniaria, il legislatore delegato è incorso nella violazione dei criteri della delega, e dunque dell'art. 76 della Costituzione. La norma denunciata va pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui commina le pene congiunte dell'arresto e dell'ammenda anziché la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

3. – Poiché identica norma sanzionatoria, parimenti eccedente i limiti della delega, è dettata dall'art. 25, comma 5, dello stesso decreto del Presidente della

Repubblica n. 203 del 1988, in relazione all'ipotesi – parallela a quella di cui all'art. 24, comma 1, ed evidentemente giudicata dal legislatore della medesima gravità – di chi “continua l'esercizio dell'impianto esistente con autorizzazione sospesa, rifiutata, revocata, ovvero dopo l'ordine di chiusura dell'impianto”, anche tale disposizione va dichiarata costituzionalmente illegittima negli stessi limiti, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 (Attuazione delle direttive CEE nn. 80/779, 82/884, 84/360, 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183), nella parte in cui stabilisce, per le violazioni ivi previste e punite, “la pena dell'arresto da due mesi a due anni e dell'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni” anziché “la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni”;

dichiara ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 5, del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, nella parte in cui stabilisce, per le violazioni ivi previste e punite, “la pena dell'arresto da due mesi a due anni e dell'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni” anziché “la pena dell'arresto da due mesi a due anni o dell'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni”.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 giugno 1997.

* * *

Sentenza n. 292/2000 (Mirabelli; Red. Bile)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – La questione posta dalle ordinanze nn. 252, 659 e 704 è fondata.

L'art. 33 ha previsto nel comma 1 che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di pubblici servizi, ivi compresi quelli afferenti al credito, alla vigilanza sulle assicurazioni, al mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481 ed ha nel comma 2 formulato un'elencazione non tassativa di tali controversie.

Poiché l'art. 11, comma 4, lettera g) della legge n. 59 del 1997 – in base alle considerazioni svolte in precedenza – non consentiva l'ampliamento della

giurisdizione esclusiva all'intero ambito della materia dei servizi pubblici, l'eccesso di delega denunciato dai rimettenti, con conseguente violazione degli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione, è palese.

Pertanto l'art. 33, comma 1, del decreto legislativo n. 80 del 1998 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui, eccedendo i limiti della delega, ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutta la materia dei pubblici servizi, e non si è limitato ad estendere la giurisdizione amministrativa – nei limiti in cui essa, in base alla disciplina vigente, già conosceva di quella materia, sia a titolo di legittimità che in via esclusiva – alle controversie concernenti i diritti patrimoniali conseguenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale coinvolge anche il comma 2 dell'art. 33, che ha specificato, in via esemplificativa, il contenuto dell'ampiato ambito della giurisdizione esclusiva.

[omissis]

5.2. – In accoglimento della censura espressamente proposta dalla medesima ordinanza n. 495, va invece dichiarato illegittimo il comma 3 dell'art. 33, il quale – modificando l'art. 5 della legge n. 1034 del 1971 – comportava (conformemente alla previsione di una giurisdizione esclusiva su tutta la materia dei servizi pubblici) l'effetto di sottrarre le concessioni di servizi, già oggetto di giurisdizione esclusiva, all'applicazione del secondo comma del medesimo art. 5, che faceva “salva la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria per le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi”.

Infatti la devoluzione di tali controversie alla giurisdizione esclusiva sulle concessioni di servizi eccede i limiti della delega come sopra ricostruiti, trattandosi di controversie inerenti a pretese direttamente nascenti dal rapporto di concessione e quindi non riconducibili alla nozione di diritti patrimoniali conseguenziali, quale risultante dalla ricordata evoluzione.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis], a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 33, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nella parte in cui istituisce una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblici servizi, anziché limitarsi ad estendere in tale materia la giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali conseguenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno;

b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 33, commi 2 e 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80;

c) [*omissis*];

d) [*omissis*];

e) [*omissis*];

f) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta l'11 luglio 2000

* * *

Sentenza n. 425/2000 (Pres. Mirabelli; Red. Ruperto)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3.3.2. – Fondata deve ritenersi, invece, la questione concernente l'eccesso di delega prospettato da quasi tutti i rimettenti.

Il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega (v., *ex plurimis* sentenze nn. 276, 163 e 126 del 2000; nn. 15 e 7 del 1999).

Ebbene, da una tale valutazione comparativa emerge chiaramente il mancato rispetto della delega.

Come già detto, invero, con l'art. 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998 si conferì delega al Governo per l'emanazione di "disposizioni integrative e correttive" del testo unico bancario, richiamando espressamente i principi e criteri direttivi indicati nell'art. 25 della legge n. 142 del 1992, in attuazione dei quali vennero emanati dapprima il decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481 (che recepiva e adattava al contesto italiano la surrichiamata direttiva 89/646/CEE) e poi il decreto legislativo n. 385 del 1993. Quest'ultimo, oltre a recepire a sua volta i contenuti del decreto legislativo n. 481 del 1992, riordinava organicamente l'assetto della materia bancaria e creditizia, con un testo unico di natura "normativa" e non già meramente "compilatoria": così da caratterizzarsi come disciplina attuativa di quella direttiva comunitaria e, allo stesso tempo, come legge di grande riforma economico-sociale (v. sentenze n. 49 del 1999 e n. 224 del 1994).

Ma, per quanto ampiamente possano interpretarsi le finalità di "integrazione e correzione" perseguite dal legislatore delegante, nonché i principi e criteri

direttivi posti a base del testo unico bancario, è certamente da escludersi che la suddetta delega legittimi una disciplina retroattiva e genericamente validante, sia pure nell'esercizio del potere di armonizzazione di tale testo unico con il resto della normativa di settore.

La norma denunciata, difatti, senza distinguere fra contratti ed effetti contrattuali anteriori o posteriori alla data della propria entrata in vigore, stabilisce, con formula tipica delle norme di generale sanatoria ("sono valide ed efficaci"), una indiscriminata validità temporanea delle clausole anatocistiche bancarie contenute in contratti stipulati anteriormente all'entrata in vigore della prevista deliberazione del CICR, prescindendo dal tipo di vizio da cui sarebbero colpite e da ogni collegamento con il testo unico bancario che non sia meramente occasionale.

Non si tratta, evidentemente, di una norma interpretativa – che pure era stata suggerita nel corso dei lavori parlamentari (seduta del 17 giugno 1999 della sesta Commissione: pag. 35 del relativo verbale) – perché la disposizione, così come strutturata, non si riferisce e non si salda a norme precedenti intervenendo sul significato normativo di queste, dunque lasciandone intatto il dato testuale ed imponendo una delle possibili opzioni ermeneutiche già ricomprese nell'ambito semantico della legge interpretata. Al contrario, con efficacia innovativa e (in parte anche) retroattiva, essa rende "valide ed efficaci", sino alla data di entrata in vigore della deliberazione del CICR, tutte indistintamente le clausole anatocistiche previste nei contratti bancari già prima della legge delegata o comunque stipulate anteriormente all'entrata in vigore della suddetta deliberazione.

In altri termini, il legislatore delegato, da un lato sancisce (*pro praeterito*), per qualsiasi tipo di vizio, una generale sanatoria delle clausole anatocistiche illegittime contenute nei contratti bancari anteriori al 19 ottobre 1999, con effetti temporalmente limitati sino al 22 aprile 2000 (data di entrata in vigore della delibera del CICR); dall'altro attribuisce (*pro futuro*), sia pure nell'identico limite temporale, la stessa indiscriminata "validità ed efficacia" alle clausole poste in essere nel periodo tra il 19 ottobre 1999 ed il 21 aprile 2000.

Ma, così disponendosi, è venuta meno ogni continuità logica con la delega, rompendosi la necessaria consonanza che deve intercorrere tra quest'ultima e la norma delegata. L'indeterminatezza della fattispecie di cui al comma 3 dell'art. 25 del decreto legislativo n. 342 del 1999 non consente di ricondurre la denunciata norma nell'ambito dei principi e criteri della legge di delegazione. Questi, infatti, non possono ragionevolmente interpretarsi come abilitanti all'emanazione d'una disciplina di sanatoria (per il passato) e di validazione anticipata (per il periodo compreso tra la data di entrata in vigore della legge delegata e quella della delibera del CICR) di clausole anatocistiche bancarie, del tutto avulsa da qualsiasi riferimento ai vizi ed alle cause di inefficacia da tenere per irrilevanti: quindi – stante il difetto di distinzioni e precisazioni nella legge

delegata – senza una necessaria e sicura rispondenza (diretta od indiretta) ai principi e criteri informatori del testo unico bancario.

Esclusa, pertanto, la possibilità di un'interpretazione adeguatrice della legge delegata alla legge delegante, deve concludersi – indipendentemente da ogni considerazione sulla ragionevolezza intrinseca della norma denunciata, e restando assorbito ogni altro profilo delle sollevate questioni – che la norma in esame viola l'art. 76 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 ottobre 2000.

* * *

Sentenza n. 503/2000 (Pres. Guizzi; Red. Contrì)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Il primo motivo del ricorso è stato prospettato da entrambe le Regioni ricorrenti in riferimento all'art. 76 della Costituzione, giacché il decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134 ed in particolare l'art. 6, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, che attribuisce allo Stato, e precisamente all'Autorità di Governo competente in materia di spettacolo il potere di individuare, ai fini della loro trasformazione in fondazioni di diritto privato, gli enti che svolgono attività musicale diversi dagli enti autonomi lirici e dalle istituzioni concertistiche assimilate, sarebbe stato emanato sulla base di una delega generale per il riordino degli enti pubblici quella di cui all'art. 11, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 59 del 1997 – sebbene la peculiare materia degli enti lirici fosse già stata, poco tempo prima, oggetto della diversa e specifica delega prevista dall'art. 2, comma 57, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, successivamente attuata tramite il decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367.

Le ricorrenti lamentano, anche in riferimento all'art. 5 della Costituzione, che l'impugnato decreto legislativo sarebbe stato adottato al solo scopo di eliminare la previa intesa con le Regioni interessate, in origine prevista dal decreto legislativo n. 367 del 1996, in contrasto con il principio di cooperazione, espressamente fissato dalla legge n. 59 del 1997 ai fini del conferimento di

funzioni e compiti amministrativi a Regioni ed enti locali, ma doverosamente applicabile anche alla delega di cui all'art. 11 della legge medesima.

4. – Preliminarmente, occorre esaminare la duplice eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale rileva, da un lato, che i ricorsi proposti dalle Regioni Piemonte e Lombardia non individuerrebbero "alcuna menomazione di competenze regionali"; dall'altro, che quand'anche le doglianze avanzate dalle ricorrenti "presentassero profili attendibili, questi riguarderebbero non l'attuale portata delle norme contestate ma la loro eventuale futura applicazione, in senso non gradito alla Regione ricorrente".

Da quanto premesso in fatto e dalle censure prospettate dalle ricorrenti risulta, con riferimento al primo profilo considerato, l'infondatezza della prima eccezione d'inammissibilità avanzata dalla difesa erariale. Come questa Corte ha in più d'una occasione chiarito, nel giudizio in via principale le Regioni possono invocare la violazione di disposizioni estranee al titolo V della parte seconda della Costituzione, purché tale violazione si accompagni alla lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita delle Regioni, ciò che non può escludersi con riguardo a ipotesi di violazione dell'art. 76 della Costituzione. Il parametro costituito dalla norma costituzionale sulla delega legislativa e dalle norme interposte contenute nella legge di delega può essere invocato dalle Regioni a fondamento di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale ove la violazione denunciata sia in astratto suscettibile di tradursi in una lesione delle attribuzioni regionali, ciò che nel presente caso, in considerazione del contenuto del decreto legislativo impugnato, diretto a sopprimere una procedura di intesa, non può escludersi.

Dev'essere disattesa anche la seconda eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura, la quale esclude che le doglianze delle ricorrenti riguardino "l'attuale portata delle norme contestate", concernendo esse, piuttosto, "la loro eventuale futura applicazione, in senso non gradito alla Regione ricorrente". Nel loro tenore testuale, le disposizioni impugunate, modificative e parzialmente abrogative di una disciplina precedente più favorevole alle ricorrenti, sono esplicitate nell'escludere il ricorso all'intesa, nell'ambito dei procedimenti di privatizzazione degli enti lirici oggetto delle stesse disposizioni censurate, e si dimostrano pertanto idonee a concretare una lesione attuale dell'autonomia regionale.

5. – Sotto il primo profilo, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, la questione sollevata dalle Regioni Piemonte e Lombardia con i ricorsi in epigrafe, è fondata.

6. – Va ribadito preliminarmente che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi interpretativi paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della

legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi, ove possibile, nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega (sentenza n. 425 del 2000; v. anche, *ex plurimis* le sentenze nn. 292, 276, 163 e 126 del 2000; nn. 15 e 7 del 1999; n. 456 del 1998).

Sotto il primo profilo, occorre innanzi tutto osservare – per l'individuazione dell'oggetto della delega, che costituisce ai presenti fini il primo passaggio necessario – che il disegno di legge di delega di iniziativa governativa tradottosi poi nella legge 15 marzo 1997, n. 59 è stato presentato al Senato il 29 luglio 1996, ciò che attesta la sostanziale contemporaneità tra l'iniziativa legislativa del Governo e l'emanazione del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, oggetto delle modifiche introdotte dal decreto legislativo impugnato, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera *b*), della legge n. 59 del 1997. Dai lavori parlamentari relativi a quest'ultima legge di delega che terminano al Senato, con l'approvazione definitiva in aula, l'11 marzo 1997 (atto n. 1124/B) non si desume alcun indizio di una *mens legis* modificativa della disciplina di riordino compiutasi, neanche un anno prima, con l'emanazione del decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367.

Ciò premesso, appare difficile presupporre l'inclusione nell'oggetto della delega – sia da parte del Governo in sede di iniziativa legislativa, sia da parte del legislatore parlamentare delegante – dei medesimi enti lirici di cui il Governo stesso aveva da circa dieci mesi disciplinato il riordino, con il d.lgs. n. 367 del 1996, sulla base dell'art. 2 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, che aveva delegato il Governo ad emanare entro il 30 giugno 1996 “uno o più decreti legislativi per disciplinare la trasformazione in fondazioni di diritto privato degli enti di prioritario interesse nazionale che operino nel settore musicale”.

Il decreto legislativo n. 367 del 1996 ha compiutamente regolato la materia, del tutto peculiare, del riordino degli enti operanti nel settore musicale e ha consumato definitivamente la delega contenuta nella legge n. 549 del 1995, un giorno prima del termine (30 giugno 1996) fissato per il suo valido esercizio. Non si possono pertanto includere, nell'ampia formulazione utilizzata dall'art. 11, comma 1, lettera *b*) della legge n. 59 del 1997 per definire l'oggetto della delega (“enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza”), anche gli enti lirici, contestualmente oggetto di una organica riforma, che ne aveva disposto la trasformazione in fondazioni di diritto privato.

E ciò non tanto in ossequio al canone interpretativo secondo cui *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* che, come questa Corte ha in una occasione chiarito, non ha rango costituzionale, né valore assoluto come criterio di risoluzione delle antinomie (v. sentenza n. 29 del 1976); né tale canone può applicarsi al caso della successione nel tempo di leggi di delegazione, quando la delega antecedente abbia ormai avuto piena e definitiva attuazione. Piuttosto, dall'ampia formulazione del citato art. 11, comma 1, lettera *b*), non si può desumere un'abilitazione ad adottare, accanto a provve-

dimenti di riordino di enti nazionali soggetti a riforma, provvedimenti di modifica di una normativa specifica e organica, di recente approvazione.

Quanto all'interpretazione del decreto legislativo denunciato dalle ricorrenti, è da escludere, in considerazione del suo tenore specificamente modificativo della precedente disciplina in materia di enti lirici, la possibilità di un'interpretazione adeguatrice dello stesso, in armonia con la legge di delegazione, idonea a sottrarre il medesimo alla declaratoria d'incostituzionalità.

Il significato delle disposizioni censurate, di modifica in senso restrittivo dell'originaria impostazione collaborativa della disciplina del riordino e della privatizzazione degli enti lirici nazionali, basata sullo strumento, eliminato dal provvedimento legislativo impugnato, dell'intesa con le regioni interessate, attesta che il decreto legislativo n. 134 del 1998 disciplina un oggetto estraneo alla delega di cui al più volte menzionato art. 11, comma 1, lettera *b*): anziché riordinare organicamente enti nazionali in attesa di riforma, ha modificato aspetti procedurali del riordino di enti nazionali già oggetto di un'organica e di poco anteriore revisione legislativa, presupposta, tra l'altro, dall'art. 156, comma 1, lettera *r*), dello stesso decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Deve, dunque, concludersi indipendentemente da ogni considerazione sulla legittimità costituzionale, sotto il profilo dei contenuti, della disciplina recata dal decreto legislativo n. 134 del 1998, e rimanendo assorbita ogni ulteriore censura che le disposizioni impuginate violano l'art. 76 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],
dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134 (Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'art. 11, comma 1, lettera *b*), della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 novembre 2000.

* * *

Sentenza n. 206/2001 (Pres. Ruperto; Red. Onida)

Considerato in diritto

[*omissis*]
15. – Deve invece essere esaminato, sempre riguardo al d.lgs. n. 443 del 1999, il profilo di censura prospettato dalla ricorrente là dove essa rileva che

l'art. 3 del d.lgs. n. 443 del 1999, modificativo dell'art. 29, comma 2, lettera *b*), del d.lgs. n. 112 del 1998, è stato approvato dal Governo in un testo parzialmente diverso da quello risultante dall'intesa sancita nella Conferenza Stato-regioni.

L'art. 29 del decreto base determina le funzioni e i compiti conservati allo Stato in materia di ricerca, produzione, trasporto e distribuzione di energia. In particolare, la lettera *b*), del comma 2, nel testo originario, conservava in capo allo Stato le funzioni amministrative concernenti "le determinazioni inerenti l'importazione, l'esportazione e lo stoccaggio di energia". Il testo dell'art. 3 dello schema di decreto modificativo e integrativo, sul quale intervenne l'intesa nella seduta della Conferenza del 25 giugno 1999, prevedeva (oltre ad una modifica della lettera *l*) del comma 2 dello stesso art. 29, trasfusa integralmente nel testo del d.lgs. n. 443 del 1999, e che qui non viene in considerazione), l'aggiunta, nel citato testo della lettera *b*), dopo le parole "stoccaggio di energia", delle seguenti parole: "limitatamente allo stoccaggio di metano in giacimento, allo stoccaggio di oli minerali di capacità superiore a mc. 80.000 e di gas di petrolio liquefatti di capacità superiore a mc. 400". Nel testo finale del decreto legislativo, invece, l'aggiunta è limitata alle parole "limitatamente allo stoccaggio di metano in giacimento". In sostanza, mentre il decreto base conservava allo Stato per intero le determinazioni inerenti allo stoccaggio di energia, la modifica recata dal decreto correttivo prevede una limitazione di tali competenze rimaste in capo allo Stato: secondo l'intesa dette competenze avrebbero comunque dovuto essere più ampie di quelle poi effettivamente rimaste allo Stato in base al decreto n. 443, concernendo, oltre allo stoccaggio di metano in giacimento, altresì lo stoccaggio, in quantità superiori a date soglie, degli oli minerali e dei gas di petrolio liquefatti. Queste ultime funzioni sono state invece escluse, nel testo definitivo, dalla competenza statale, risultando dunque, in definitiva, più ampia la sfera delle funzioni conferite alle regioni ai sensi dell'art. 30, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 112, secondo cui "sono delegate alle regioni le funzioni amministrative in tema di energia (...) che non siano riservate allo Stato ai sensi dell'articolo 29 o che non siano attribuite agli enti locali ai sensi dell'articolo 31".

16. – La questione, sotto questo specifico profilo, è fondata.

La modifica introdotta nel decreto base dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 443 è infatti difforme dall'intesa raggiunta, e dunque perviene ad una definizione dell'area dei compiti di rilievo nazionale, conservati in capo allo Stato, diversa da quella concordata. Poiché il Governo non ha motivato specificamente tale difformità dal testo dell'intesa, essa dà luogo a violazione dell'art. 1, comma 4, lettera *c*), della legge n. 59 del 1997, e dunque, indirettamente, a violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Né si potrebbe obiettare che la modifica introdotta dal Governo è ampliativa, e non restrittiva, delle funzioni conferite alle regioni, rispetto al testo su cui si raggiunse l'intesa: infatti la garanzia dell'intesa riguarda non solo l'ampiezza

minima dei conferimenti convenuti, ma più in generale il riparto delle funzioni risultante dalla individuazione dei compiti di rilievo nazionale trattenuti in capo allo Stato, anche tenendo conto del fatto che, nella specie, le funzioni delegate alle regioni ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 112 possono comportare oneri finanziari, come risulta implicitamente dallo stesso art. 30, comma 2, che vincola le regioni a statuto ordinario a destinare, "per far fronte alle esigenze di spesa relative alle attività di cui al comma 1", cioè alle attività delegate, una percentuale minima dell'1 per cento delle disponibilità conseguite annualmente ai sensi dell'art. 3, comma 12, della legge n. 549 del 1995 (vale a dire del gettito della quota dell'accisa sulla benzina attribuita alle regioni stesse).

Poiché la pronuncia di questa Corte non può, all'evidenza, conseguire l'effetto di ripristinare la corrispondenza fra il testo su cui è intervenuta l'intesa e il testo legislativo emanato, inserendo in quest'ultimo ulteriori ipotesi di compiti riservati allo Stato nel campo dello stoccaggio di energia, l'accoglimento della censura deve condurre alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*, del d.lgs. n. 443 del 1999, ripristinando così, per questa parte, il testo originario del d.lgs. n. 112 del 1998, che la disposizione censurata aveva inteso modificare.

[*omissis*]

33. – L'ultimo motivo del secondo ricorso investe l'art. 6 del d.lgs. n. 443 del 1999, che aggiunge all'art. 40, comma 1, del decreto base – ove si individuano le funzioni e i compiti conservati allo Stato in materia di fiere e mercati e di commercio – la lettera *f*), concernente "l'attività regolamentare in materia di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e di commercio dei pubblici esercizi, d'intesa con le regioni".

La ricorrente lamenta la violazione degli articoli 76, 117 e 118 della Costituzione, in quanto si vincolerebbe l'attività normativa e amministrativa delle regioni all'osservanza di norme regolamentari statali, il che sarebbe precluso sia che si consideri la materia in questione oggetto di competenza propria delle regioni, sia che la si consideri materia delegata.

34. – La questione è fondata.

La materia di cui si discute – somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e commercio dei pubblici esercizi – non rientra nell'ambito delle competenze costituzionalmente proprie delle regioni.

Ancorché, infatti, l'art. 41 del medesimo d.lgs. n. 112 del 1998, al comma 1, lettera *d*), disponga il trasferimento alle regioni delle "competenze già delegate ai sensi dell'articolo 52, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616", e fra queste rientrano quelle relative "ai pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande" (lettera *a* di detto art. 52, primo comma), sta di fatto che l'art. 39 dello stesso decreto legislativo n. 112 tiene distinte le funzioni amministrative relative alla materia "fiere e mercati", rientrante nell'elenco dell'art. 117 della Costituzione, da quelle relative alla materia – estranea invece a detto elenco – del "commercio", nel cui

ambito sono espressamente comprese, fra l'altro, "l'attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti" e "l'attività di commercio dei pubblici esercizi" (cfr. sentenza n. 205 del 2001).

Non trattandosi di materia di competenza propria delle regioni, non sarebbe di per sé costituzionalmente illegittima la previsione di un esercizio da parte dello Stato della potestà di emanare regolamenti di esecuzione della legge statale (cfr. legge 25 agosto 1991, n. 287, il cui art. 12 prevede l'emanazione di un regolamento interministeriale di esecuzione, che non risulta ancora emanato).

Tuttavia, nella specie, occorre tener conto che la legge di delega (art. 2 della legge di delega n. 59 del 1997, richiamato espressamente dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998) – riprendendo una clausola generale già presente nell'art. 7, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 – stabilisce in via generale che nelle materie diverse da quelle di competenza propria delle regioni, ma oggetto di conferimenti di funzioni amministrative alle stesse, "spetta alle regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione" (comma 1, seconda parte); e che "in ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti (...) è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle regioni e dagli enti locali" (comma 2).

Con tale previsione generale di attribuzione alle regioni di una potestà normativa di attuazione della legislazione statale contrasta la riserva allo Stato, non già di singoli compiti esclusi dal conferimento, bensì, genericamente, della "potestà regolamentare" (benché da esercitarsi "d'intesa con le regioni"), in una singola materia o submateria – quella dei pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande – compresa fra quelle in cui vi è conferimento di funzioni amministrative alle regioni (art. 41, comma 2, lettera a, del d.lgs. n. 112 del 1998), ancorché non rientrante fra quelle elencate nell'art. 117 della Costituzione. Non si tratterebbe infatti di una potestà destinata ad esplicarsi in ordine ad aspetti della materia rimasti alla competenza dello Stato (cfr. sentenza n. 159 del 2001), ma di una generale potestà normativa diretta a integrare e specificare la disciplina della legislazione statale – cioè a darvi attuazione – proprio nella materia oggetto di conferimento alle regioni: dunque di una funzione normativa di attuazione coincidente con quella che, in base alla legge di delega, è attribuita a queste ultime.

Né potrebbe ritenersi che la potestà attribuita allo Stato sia di carattere suppletivo, riguardi cioè l'emanazione di norme regolamentari destinate ad avere efficacia solo fino a quando la regione non adotti, nella stessa materia, proprie norme di attuazione (come ritenuto in altra occasione, rispetto ad un regolamento statale in materia analoga, dalla sentenza n. 165 del 1989). Infatti il contesto in cui è inserita la norma in esame, volta ad integrare l'elenco delle funzioni "conservate allo Stato", e quindi escluse dal conferimento alle regioni

e agli enti locali (art. 3, comma 1, lettera *a*, della legge n. 59 del 1997), in materia di commercio, e la stessa previsione di una attività regolamentare statale da esercitarsi “d’intesa con le regioni”, impediscono di riconoscere alla norma stessa la portata riduttiva che sarebbe propria di una attribuzione di potestà normativa solo suppletiva.

La disposizione impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con i principi della delega, e quindi con l’art. 76 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

a) [*omissis*];

b) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali);

c) *dichiara* l’illegittimità costituzionale dell’art. 40, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo n. 112 del 1998, aggiunta dall’art. 6 del decreto legislativo n. 443 del 1999;

d) [*omissis*];

e) [*omissis*];

f) [*omissis*];

g) [*omissis*];

h) [*omissis*];

i) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2001.

* * *

Sentenza n. 303/2003 (Pres. Chieppa; Red. Mezzanotte)

Considerato in diritto

[*omissis*]

35. – L’intero decreto legislativo n. 198 del 2002 è impugnato in tutti i ricorsi per eccesso di delega, sul rilievo che la legge n. 443 del 2002, nell’art. 1, comma 1, autorizzava l’adozione di una normativa specifica per le sole infrastrutture puntualmente individuate anno per anno, a mezzo di un programma approvato dal CIPE, mentre nel caso di specie non vi sarebbe stata tale individuazione, ma esclusivamente una «sintesi del piano degli interventi nel comparto delle comunicazioni». Inoltre, si aggiunge nei ricorsi delle Regioni

Emilia-Romagna e Umbria, la delega sarebbe stata conferita per la realizzazione di “grandi opere”, mentre tralicci, pali, antenne, impianti radiotrasmettenti, ripetitori, che il decreto legislativo n. 198 disciplina, costituirebbero solo una molteplicità di piccole opere; infine – si lamenta nei ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia – lungi dall’uniformarsi ai principî e criteri direttivi della delega, il decreto impugnato, nell’art. 1, porrebbe a sé medesimo i principî che informano le disposizioni successive.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, nel giudizio promosso in via principale il vizio di eccesso di delega può essere addotto solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o Province autonome ricorrenti (sentenze n. 353 del 2001, n. 503 del 2000, n. 408 del 1998, n. 87 del 1996). Nella specie non può negarsi che la disciplina delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche, che si assume in contrasto con la legge di delega n. 443 del 2001, comprime le attribuzioni regionali sotto più profili. Il più evidente tra essi emerge dalla lettura dell’art. 3, comma 2, secondo il quale tali infrastrutture sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento. In questi casi la Regione è legittimata a far valere le proprie attribuzioni anche allegando il vizio formale di eccesso di delega del decreto legislativo nel quale tale disciplina è contenuta.

Nella specie l’eccesso di delega è evidente, a nulla rilevando, in questo giudizio, la sopravvenuta entrata in vigore del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il Codice delle comunicazioni elettroniche, che riguarda in parte la stessa materia.

L’art. 1, comma 2, della legge n. 443 del 2001, che figura nel titolo del decreto legislativo impugnato ed è richiamata nel preambolo, ha conferito al Governo il potere di individuare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale a mezzo di un programma formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate ovvero su proposta delle Regioni sentiti i Ministri competenti. I criteri della delega, contenuti nell’art. 2, confermano che i decreti legislativi dovevano essere intesi a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati a mezzo di un programma.

Di tale programma non vi è alcuna menzione nel decreto impugnato, il quale al contrario prevede che i soggetti interessati alla installazione delle infrastrutture sono abilitati ad agire in assenza di un atto che identifichi previamente, con il concorso regionale, le opere da realizzare e sulla scorta di un mero piano di investimenti delle diverse società concessionarie. Ogni considerazione sulla rilevanza degli interessi sottesi alla disciplina impugnata non può avere ingresso in questa sede, posto che tale disciplina non corrisponde alla delega conferita al Governo e non può essere considerata di questa attuativa.

L'illegittimità dell'intero atto esime questa Corte dal soffermarsi sulle singole disposizioni oggetto di ulteriori censure, che restano pertanto assorbite.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

1) [*omissis*];

2) [*omissis*];

3) [*omissis*];

4) [*omissis*];

5) [*omissis*];

6) [*omissis*];

7) [*omissis*];

8) [*omissis*];

9) [*omissis*];

10) [*omissis*];

11) [*omissis*];

12) [*omissis*];

13) [*omissis*];

14) [*omissis*];

15) [*omissis*];

16) [*omissis*];

17) [*omissis*];

18) [*omissis*];

19) [*omissis*];

20) [*omissis*];

21) [*omissis*];

22) [*omissis*];

23) [*omissis*];

24) [*omissis*];

25) [*omissis*];

26) [*omissis*];

27) [*omissis*];

28) [*omissis*];

29) [*omissis*];

30) [*omissis*];

31) [*omissis*];

32) [*omissis*];

33) [*omissis*];

34) [*omissis*];

35) *dichiara* la illegittimità costituzionale del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrut-

ture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443); 36) [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2003.

* * *

Sentenza n. 280/2004 (Pres. Zagrebelsky; Red. Capotosti)

Considerato in diritto

[omissis]

3. – Le questioni sono in parte infondate ed in parte fondate nei termini di seguito prospettati.

Il profilo principale dei diversi ricorsi proposti si incentra essenzialmente sull'asserita incongruenza-contraddittorietà, sotto molteplici profili, del conferimento di una delega al Governo per l'adozione di decreti “meramente ricognitivi” dei principi fondamentali delle materie dell'art. 117 della Costituzione, tanto che, secondo le ricorrenti, la formula della “mera ricognizione” sarebbe, in definitiva, soltanto un espediente verbale impiegato dal legislatore per “cercare di superare la troppo palese incostituzionalità di una delega che avesse avuto ad oggetto la «determinazione» dei principi fondamentali”.

Tale assunto non è però condivisibile, non tanto per la ragione che, in determinate circostanze, l'enunciazione di principi fondamentali relativi a singole materie di competenza concorrente può anche costituire oggetto di un atto legislativo delegato senza ledere attribuzioni regionali (cfr. sentenza n. 359 del 1993 e anche n. 303 del 2003), quanto piuttosto perché la delega in esame presenta contenuti, finalità e profili del tutto peculiari. Proprio per questo il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula, secondo la costante giurisprudenza sull'art. 76 della Costituzione, un processo interpretativo relativo all'oggetto, ai principi ed ai criteri direttivi della delega, “tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione” (sentenze n. 125 del 2003, n. 425 e n. 163 del 2000).

È in conformità a questo metodo, pertanto, che va scrutinato l'art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003, che, da un lato, conferisce delega per l'adozione di decreti legislativi “meramente ricognitivi” dei principi fondamentali vigenti nelle materie dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, mentre, dall'altro lato, contestualmente stabilisce che spetta comunque al Parlamento definire i “nuovi” principi. Il comma 4 è in ogni caso una norma dichiaratamente di “prima applicazione”, finalizzata a predisporre un meccanismo di ricognizione dei principi fondamentali, allo scopo esclusivo di “orientare” l'iniziativa legislativa statale e regionale.

Si tratta perciò di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime, e cioè – come già detto – fino al momento della “entrata in vigore delle apposite leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali”. Per di più, è soltanto un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare – contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi – il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali, dal momento che il comma 3 dello stesso art. 1 ribadisce che le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato, “o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti”.

È ben vero che la “forza di legge” caratterizza i decreti delegati, ma, nel caso di specie, risulta chiaro che oggetto della delega è esclusivamente l’espletamento di un’attività che non deve andare al di là della mera ricognizione di quei principi fondamentali vigenti, che siano oggettivamente deducibili anche in base, ad esempio, alle pronunce di questa Corte, ovvero di altre giurisdizioni. D’altra parte, anche i principi direttivi enunciati nel citato comma 4 con il loro contenuto assai vago e generico indirizzano e delimitano il compito del legislatore delegato verso l’espletamento dell’indicata funzione ricognitiva. Il Governo è infatti abilitato a procedere, con attività adeguata e proporzionata allo scopo, esclusivamente all’individuazione, nell’ambito della legislazione vigente, di norme-principio chiare ed omogenee, tenendo peraltro conto che non tutte le disposizioni che in tal senso si autoqualificano, né “il loro compiuto tenore letterale” costituiscono in ogni caso “principi della legislazione dello Stato”, ma soltanto “i nuclei essenziali del contenuto normativo” che tali disposizioni esprimono (sentenza n. 482 del 1995).

L’intento di conferire carattere sostanzialmente ricognitivo all’attività delegata può trovare ulteriore conferma nelle norme procedurali previste dalla delega stessa, che dispongono un’articolata serie di pareri obbligatori della Conferenza Stato-Regioni, delle commissioni parlamentari competenti e infine quello definitivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali sugli schemi dei decreti legislativi, al fine esclusivo di rilevare se “non siano stati indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali (...) ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale”. In tutte queste ipotesi il Governo, ove decida di non attenersi alle relative indicazioni, si deve assumere la formale responsabilità politica, comunicando ai Presidenti delle Camere ed al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali le specifiche motivazioni delle difformità dei decreti rispetto al parere parlamentare.

Dal citato art. 1, comma 4, così come interpretato alla stregua delle formule

testuali adottate, del contesto normativo in cui si colloca e delle finalità della stessa legge n. 131, quali risultano dai relativi lavori preparatori, emerge dunque una prescrizione normativa, che giustifica una lettura “minimale” della delega ivi disposta, tale comunque da non consentire, di per sé, l’adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente (cfr. sentenza n. 427 del 2000), evitando così le prospettate censure di costituzionalità incentrate essenzialmente sulla contraddittorietà con la riconosciuta competenza parlamentare a definire i “nuovi” principi fondamentali.

La delega legislativa in esame può quindi essere assimilata, date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, a quella di compilazione dei testi unici – piuttosto frequenti a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 – per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia. La prassi parlamentare relativa a questi tipi di delega mostra una certa indistinzione nell’uso dei termini “delega” o “autorizzazione” da parte delle rispettive leggi di conferimento ed anche casi di leggi formalmente di delega caratterizzate dall’assenza o vaghezza dei principi direttivi, le quali, nonostante il *nomen* e la formale attribuzione della “forza di legge” ai relativi decreti, in realtà consentono al Governo soltanto il coordinamento di disposizioni preesistenti (cfr. sentenza n. 354 del 1998).

4. – Va però osservato che con la prospettata lettura “minimale” – l’unica conforme a Costituzione – dell’oggetto della delega, di cui al citato comma 4, in termini di “mera ricognizione” e non di innovazione-determinazione dei principi fondamentali vigenti, appaiono in contrasto i commi 5 e 6 dello stesso articolo 1.

Ed infatti, il comma 5, disponendo che nei decreti legislativi di cui al comma 4 possano essere “individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato”, estende l’oggetto della delega anche all’asserita ricognizione, nell’ambito delle materie riservate al legislatore statale, della disciplina di quelle funzioni che hanno “natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti” (sentenza n. 536 del 2002). Il Governo delegato non può però in questa ipotesi limitarsi ad una mera attività ricognitiva, giacché, dovendo identificare le disposizioni che incidono su materie o submaterie di competenza regionale concorrente, contemporaneamente riservate alla competenza esclusiva statale, deve necessariamente fare opera di interpretazione del contenuto delle materie in questione.

Si tratta quindi di un’attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l’estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall’art. 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti. È pertanto evidente che con la lettura “minimale” della delega, così come configurata dal comma 4, contrasta la disposizione del comma in esame, che amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l’oggetto della delega stessa fino

eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, giacché quelli enunciati nel comma 4, a prescindere dalla mancanza di qualsiasi rinvio ad essi, appaiono inadeguati. Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

5. – Il prospettato contrasto con la configurazione “minimale” della delega è riscontrabile anche riguardo al comma 6 dello stesso art. 1, che, nell’indicare i criteri direttivi della delega, fa espresso riferimento – mutuando le formule lessicali della legge 22 luglio 1975, n. 382 relative al trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni – ai “settori organici della materia”, nonché ai criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle “affini, presupposte, strumentali e complementari”, allo scopo di individuare i principi fondamentali vigenti. È evidente che in questo modo viene del tutto alterato il carattere ricognitivo dell’attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo, dal momento che i predetti criteri direttivi non solo evocano nella terminologia impiegata l’improprio profilo della ridefinizione delle materie, ma stabiliscono, sia pure in modo assolutamente generico, anche una serie di “considerazioni prioritarie” nella prevista identificazione dei principi fondamentali vigenti, tale da configurare una sorta di gerarchia tra di essi. Il citato comma 6 elenca infatti una serie di criteri direttivi destinati ad indirizzare, a prescindere dall’ambiguità delle singole previsioni, il Governo nella formazione dei decreti delegati, che pur dovrebbero essere “meramente ricognitivi”, a prendere prioritariamente in considerazione predeterminati interessi e funzioni. L’oggetto della delega viene così ad estendersi, in maniera impropria ed indeterminata, ad un’attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un’effettiva predeterminazione di criteri.

In definitiva appaiono in contrasto con l’oggetto “minimale” della delega, così come configurato dal comma 4 in termini di “mera ricognizione” dei principi fondamentali vigenti, i citati commi 5 e 6 dello stesso art. 1, che viceversa indirizzano, in violazione dell’art. 76 della Costituzione, l’attività delegata del Governo in termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazione dei criteri direttivi.

Va quindi dichiarata l’illegittimità costituzionale, sotto i profili prospettati, dei predetti commi 5 e 6 dell’art. 1 della citata legge n. 131 del 2003, restando assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l’illegittimità costituzionale dei commi 5 e 6 dell’art. 1 della legge

5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 2004.

* * *

Sentenza n. 281/2004 (Pres. Zagrebelsky; Red. Vaccarella)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3.2. – In relazione al principio fissato nell'art. 11, comma 4, lettera g), della legge delega n. 59 del 1997, questa Corte ha osservato nella sentenza n. 292 del 2000 – e non può qui che ribadire – come dai lavori parlamentari emerga chiaramente che «in primo luogo il legislatore delegante intendeva rendere piena ed effettiva la tutela del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione, concentrando innanzi al giudice amministrativo – nell'esercizio della giurisdizione, sia di legittimità che esclusiva, di cui era già titolare in materia di edilizia, urbanistica e servizi pubblici – non solo la fase del controllo di legittimità dell'azione amministrativa, ma anche (ove configurabile) quella della riparazione per equivalente, ossia il risarcimento del danno, evitando per esso la necessità di instaurare un successivo e separato giudizio innanzi al giudice ordinario. In secondo luogo la delega intendeva perseguire tale risultato senza ampliare nelle suddette tre materie l'ambito delle esistenti giurisdizioni esclusive. Per due volte infatti fu formulata la proposta di delegare il Governo a trasferire le tre materie in questione alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ed entrambe le volte essa non ebbe seguito, onde fu approvato definitivamente un testo che di giurisdizione esclusiva non parla».

Ne discende, così come si è statuito in ordine all'art. 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, che anche riguardo alla materia edilizia ed urbanistica il legislatore delegante ha affidato al Governo non già il compito di ampliare l'ambito della giurisdizione esclusiva, bensì quello di estendere «la giurisdizione amministrativa esistente, tanto di legittimità che esclusiva»; sicché soltanto «i diritti patrimoniali consequenziali, in essi compreso il risarcimento del danno, erano l'oggetto (normativamente individuato) di tale estensione» (sentenza n. 292 del 2000).

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 80 del 1998 nella parte in cui, eccedendo dai limiti della delega, ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutta la materia dell'edilizia e dell'urbanistica, e non si è limitato ad estendere la giurisdizione amministrativa – nei limiti in cui essa, in base alla disciplina vigente, già conosceva di quella materia, sia a titolo di legittimità che in via esclusiva – alle

controversie concernenti i diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno.

3.3. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 80 del 1998 comporta la necessità di interpretare l'art. 35 – censurato in alcune ordinanze in connessione con l'art. 34 – nel senso che il potere di riconoscere i diritti patrimoniali consequenziali, ivi incluso il risarcimento del danno, è limitato alle sole ipotesi in cui il giudice amministrativo era già munito di giurisdizione, tanto di legittimità quanto esclusiva.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi 1 e 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nella parte in cui istituisce una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di edilizia e urbanistica, anziché limitarsi ad estendere in tale materia la giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno;

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 2004.

* * *

Sentenza n. 50/2005 (Pres. Onida; Red. Amirante)

Considerato in diritto

[*omissis*]

13. – La Regione Emilia-Romagna ha impugnato, in riferimento agli artt. 3, 4, 76, 117 e 118 Cost., l'art. 22, comma 6, del d.lgs. n. 276 del 2003, il quale stabilisce che «la disciplina in materia di assunzioni obbligatorie e la riserva di cui all'articolo 4-*bis*, comma 3, del decreto legislativo n. 181 del 2000, non si applicano in caso di somministrazione».

Il comma 3 dell'art. 4-*bis* suindicato a sua volta stabilisce che: «fermo restando quanto previsto dai commi 1 e 2, le regioni possono prevedere che una quota delle assunzioni effettuate dai datori di lavoro privati e dagli enti pubblici economici sia riservata a particolari categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale».

La ricorrente sostiene che la norma censurata comporta una deroga irragionevole ad un principio fondamentale con lesione delle competenze regionali; deroga non prevista dalla legge di delegazione n. 30 del 2003.

Sulla ammissibilità della questione non possono sorgere dubbi una volta che si rilevi che la disposizione derogata dalla norma censurata comporta potestà normative delle Regioni, sulle quali la deroga stessa incide, limitandole.

Nel merito, la questione è fondata perché nessuna disposizione della legge n. 30 del 2003 prevede la deroga suindicata.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 60 del decreto legislativo n. 276 del 2003;

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2005.

* * *

Sentenza n. 384/2005 (Pres. Capotosti; Red. Amirante)

Considerato in diritto

[*omissis*]

10. – Le censure proposte con il terzo motivo del ricorso della Regione Emilia-Romagna contro gli artt. 2; 3, commi da 1 a 4; 4; 5, commi da 1 a 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma Cost., nonché, per un particolare profilo, all'art. 76 Cost. sono in gran parte infondate, risultando fondato solo tale ultimo particolare profilo.

Le norme censurate sono le seguenti:

«art. 2. (Direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive).

1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituita, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle attività ispettive svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di rapporti di lavoro, di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di legislazione sociale, compresi gli enti previdenziali, di seguito denominata: “Direzione generale”.

2. La direzione generale fornisce, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, direttive operative e svolge l'attività di coordinamento della vigilanza in materia di rapporti di lavoro e legislazione sociale e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in materia di lavoro, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, al fine di assicurare l'esercizio unitario della attività ispettiva di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e degli enti previdenziali, nonché l'uniformità di comportamento degli organi di vigilanza nei cui confronti la citata direzione esercita, ai sensi del comma 1, un'attività di direzione e coordinamento.

3. La direzione generale convoca, almeno quattro volte all'anno, i presidenti delle Commissioni regionali di coordinamento della attività di vigilanza, di cui all'articolo 4, al fine di fornire al Ministro del lavoro e delle politiche sociali ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza.

art. 3. (Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza).

1. Qualora si renda opportuno coordinare a livello nazionale l'attività di tutti gli organi impegnati sul territorio nelle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare, per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica di cui al secondo periodo dell'articolo 1, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca la Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza di cui al comma 2, al fine di individuare gli indirizzi e gli obiettivi strategici, nonché le priorità degli interventi ispettivi.

2. La Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza, nominata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è composta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un sottosegretario delegato, in qualità di presidente; dal direttore generale della direzione generale, dal Direttore generale dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS); dal Direttore generale dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL); dal Comandante generale della Guardia di finanza; dal Direttore generale dell'Agenzia delle entrate; dal Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali; dal Presidente del Comitato nazionale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. I componenti della Commissione possono farsi rappresentare da membri supplenti appositamente delegati.

3. Alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza possono essere invitati a partecipare i Direttori degli altri enti previdenziali, i Direttori generali delle direzioni generali degli altri Ministeri interessati in materia, gli ulteriori componenti istituzionali della Commissione nazionale per la emersione del lavoro non regolare ed il comandante del nucleo dei

Carabinieri presso l'ispettorato del lavoro. Alle sedute della Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati il comandante generale dell'Arma dei carabinieri ed il Capo della Polizia – Direttore generale della pubblica sicurezza.

4. Alla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza può essere attribuito il compito di definire le modalità di attuazione e di funzionamento della banca dati di cui all'articolo 10, comma 1, e di definire le linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria ad uso degli organi di vigilanza, nei cui confronti la direzione generale, ai sensi dell'articolo 2, esercita un'attività di direzione e coordinamento.

5. Ai componenti della Commissione di coordinamento dell'attività di vigilanza ed ai soggetti eventualmente invitati a partecipare ai sensi del comma 3 non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione. Al funzionamento della Commissione si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

art. 4. (Coordinamento regionale dell'attività di vigilanza).

1. Le direzioni regionali del lavoro, sentiti i Direttori regionali dell'INPS e dell'INAIL e degli altri enti previdenziali, coordinano l'attività di vigilanza in materia di lavoro e di legislazione sociale, individuando specifiche linee operative secondo le direttive della direzione generale. A tale fine, le direzioni regionali del lavoro consultano, almeno ogni tre mesi, i direttori regionali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

2. Qualora si renda opportuno coordinare l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare per i profili diversi da quelli di ordine e sicurezza pubblica di cui al secondo periodo dell'articolo 1, secondo le indicazioni fornite dalla direzione generale, il Direttore della direzione regionale del lavoro convoca la commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza.

3. La Commissione di cui al comma 2, nominata con decreto del Direttore della direzione regionale del lavoro è composta dal Direttore della Direzione regionale del lavoro, che la presiede; dal Direttore regionale dell'INPS; dal Direttore regionale dell'INAIL; dal comandante regionale della Guardia di finanza; dal Direttore regionale dell'Agenzia delle entrate; dal Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali; da quattro rappresentanti dei datori di lavoro e quattro rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale. I componenti della Commissione possono farsi rappresentare da membri supplenti appositamente delegati.

4. Alle sedute della Commissione di cui al comma 2 possono essere invitati a partecipare i Direttori regionali degli altri enti previdenziali e i componenti istituzionali delle Commissioni regionali per l'emersione del lavoro non regolare

di cui agli articoli 78 e 79 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni. Alle sedute della Commissione di cui al comma 2 possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati uno o più dirigenti della Polizia di Stato designati dal Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ed il comandante regionale dell'Arma dei carabinieri.

5. La Commissione regionale di coordinamento dell'attività di vigilanza convoca, almeno sei volte all'anno, i presidenti dei comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, di seguito denominati «CLES», di cui al decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, al fine di fornire alla direzione generale ogni elemento di conoscenza utile all'elaborazione delle direttive in materia di attività di vigilanza di competenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Ai componenti della Commissione di cui al comma 3 ed ai soggetti eventualmente invitati a partecipare ai sensi del comma 4 o convocati ai sensi del presente comma, non spetta alcun compenso, rimborso spese o indennità di missione. Al funzionamento della Commissione si provvede con le risorse assegnate a normativa vigente sui pertinenti capitoli di bilancio.

art. 5. (Coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza).

1. La direzione provinciale del lavoro, sentiti i Direttori provinciali dell'INPS e dell'INAIL, coordina l'esercizio delle funzioni ispettive e fornisce le direttive volte a razionalizzare l'attività di vigilanza, al fine di evitare duplicazione di interventi ed uniformarne le modalità di esecuzione. A tale fine, le direzioni provinciali del lavoro consultano, almeno ogni tre mesi, i direttori provinciali dell'INPS, dell'INAIL e degli altri enti previdenziali.

2. Qualora si renda opportuno coordinare, a livello provinciale, l'attività di tutti gli organi impegnati nell'azione di contrasto del lavoro irregolare, i CLES, cui partecipano il Comandante provinciale della Guardia di finanza, un rappresentante degli Uffici locali dell'Agenzia delle entrate presenti sul territorio provinciale ed il presidente della Commissione provinciale per la emersione del lavoro non regolare di cui all'articolo 78, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, forniscono, in conformità con gli indirizzi espressi dalla Commissione centrale di cui all'articolo 3, indicazioni utili ai fini dell'orientamento dell'attività di vigilanza. Alle sedute del CLES possono, su questioni di carattere generale attinenti alla problematica del lavoro illegale, essere altresì invitati il Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri ed il Questore.

3. Il CLES redige, con periodicità trimestrale una relazione sullo stato del mercato del lavoro e sui risultati della attività ispettiva nella provincia di competenza, anche avvalendosi degli esiti delle attività di analisi e ricerca delle citate Commissioni provinciali per l'emersione del lavoro. Al termine di ogni anno il CLES redige una relazione annuale di sintesi.»

La ricorrente anzitutto denuncia la illegittimità delle norme in quanto “derivata” da quella relativa agli artt. 1 e 6.

Poiché le censure contro questi ultimi sono risultate non fondate, siffatto profilo di illegittimità non sussiste.

La ricorrente censura, poi, specificamente: *a)* l'affidamento a strutture statali, quali la direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le direzioni regionali e quella provinciale, di compiti di coordinamento della vigilanza: se il coordinamento e la direzione si riferissero anche ad organi non statali, le disposizioni sarebbero illegittime; *b)* il fatto che l'istituenda Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza relativamente alle azioni di contrasto del lavoro sommerso e irregolare sia regolata con legge statale, la quale prevede che essa sia composta da rappresentanti di amministrazioni statali nominati da un organo dello Stato; *c)* l'attribuzione alla Commissione del compito di definire sia le modalità di attuazione e di funzionamento della banca dati di cui all'art. 10, comma 1, sia le linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria; *d)* la circostanza che anche le Commissioni regionali di coordinamento siano composte con criteri analoghi a quelli della Commissione centrale; *e)* l'inserimento nell'ambito della Commissione centrale del coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali e nell'ambito di quelle regionali del coordinatore regionale delle medesime, figure – queste dei coordinatori – non previste dall'organizzazione sanitaria e la cui istituzione, non compresa nella delega, costituisce intromissione nelle attribuzioni regionali in materia di sanità; *f)* l'affidamento, da parte dell'art. 5, del coordinamento provinciale dell'attività di vigilanza alle direzioni provinciali del lavoro (le quali, tra l'altro, hanno il compito di coordinare le attività dei CLES), con conseguente attribuzione di funzioni amministrative ad organi statali in materia di tutela del lavoro.

Le censure *sub a), b), c), d)* e *f)* sono infondate per le considerazioni che seguono. È, invece, fondata la censura *sub e)*.

Si è già detto infatti, e va ribadito, che la vigilanza regolata dalla normativa impugnata attiene anzitutto alle materie dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, ma deve essere rilevato che le attività concernenti l'emersione del lavoro sommerso ed il contrasto al lavoro irregolare, come questa Corte ha affermato con la sentenza n. 234 del 2005, rientrano in larga prevalenza in via diretta nell'ordinamento civile e si riflettono in via mediata negli ordinamenti tributario e previdenziale, tutti di competenza esclusiva dello Stato.

L'attribuzione ad organi statali della definizione delle modalità di attuazione e funzionamento della banca dati nonché delle «linee di indirizzo per la realizzazione del modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti in materia di lavoro, di previdenza e assistenza obbligatoria ad uso degli organi di vigilanza», nei cui confronti la direzione generale, ai sensi dell'art. 2, compie attività «di direzione e coordinamento» è in rapporto di dipendenza con l'attribuzione, in larga e determinante prevalenza, allo Stato delle materie su cui

verte la vigilanza. Occorre anche osservare che le amministrazioni su cui si esercita la direzione ed il coordinamento sono quelle statali.

Per quanto concerne l'inclusione dell'assistenza obbligatoria tra le materie oggetto della vigilanza, va messo in evidenza lo stretto intreccio della medesima con la previdenza sotto i profili contributivo e gestionale, tale da rendere irragionevole la separazione della vigilanza su una materia da quella sull'altra. Ma si deve anche considerare che l'assistenza è attività nella quale vengono in particolare rilievo i diritti sociali cui possono riferirsi i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale, livelli essenziali indicati espressamente sia nella norma di delegazione (art. 8, comma 2, lettera *a*), sia nell'art. 1 del decreto n. 124 del 2004.

Rientra, quindi, nel sistema di cui all'art. 117 Cost. che la vigilanza sull'osservanza dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sia attribuita allo Stato.

11. – Fondata è, invece, la censura concernente l'inclusione nella Commissione centrale e in quelle regionali, rispettivamente del Coordinatore nazionale e di quelli regionali delle aziende sanitarie locali.

Le disposizioni in questione, infatti, prevedenti organi prima non esistenti, attengono soprattutto all'organizzazione della sanità, materia estranea alla delega e di competenza legislativa concorrente. Esse, quindi, comportano un'illegittima intrusione nella sfera di competenza regionale.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

[*omissis*];

[*omissis*];

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 124 del 2004, limitatamente alle parole: «dal Coordinatore nazionale delle aziende sanitarie locali»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 124 del 2004, limitatamente alle parole: «dal Coordinatore regionale delle aziende sanitarie locali»;

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*];
[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 2005.

* * *

Sentenza n. 170/2007 (Pres. Bile; Red. Tesauro)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – La questione avente ad oggetto l'art. 134, comma 1, del d.lgs. n. 30 del 2005, preliminare rispetto alle altre sotto il profilo logico-giuridico, è fondata.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa si esplica attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (*ex plurimis*, sentenze n. 54 del 2007; n. 280 del 2004; n. 199 del 2003).

Inoltre, qualora, come nella specie, la delega abbia ad oggetto il riassetto di norme preesistenti, questa finalità giustifica l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenze n. 239 del 2003 e n. 354 del 1998).

La norma censurata, come dedotto dal rimettente, sia pure con qualche

incertezza, rinviene la sua base giuridica esclusivamente nell'art. 15 del d.lgs. n. 30 del 2005.

Decisiva è in tal senso la circostanza che nella stessa premessa del decreto legislativo n. 30 del 2005, dopo il generico riferimento alla legge delega n. 273 del 2002, è richiamato espressamente soltanto l'art. 15, non anche l'art. 16 della stessa legge. D'altra parte, il termine per l'esercizio della delega prevista dal citato art. 16 era comunque scaduto alla data di emanazione del decreto legislativo n. 30 del 2005. In particolare, detto termine era scaduto già alla data in cui è stato prorogato, per la prima volta, quello della delega conferita con l'art. 15, ad opera dell'art. 2 della legge 27 luglio 2004, n. 186, il quale aveva avuto ad oggetto soltanto il termine fissato dall'art. 15.

La delega prevista dal citato art. 15 concerne «il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale» e la sua formulazione, anche in considerazione dei principi e dei criteri direttivi enunciati, è riferibile esclusivamente alle norme di diritto sostanziale, a quelle di diritto processuale previste dalle leggi speciali oggetto del riassetto, alla disciplina dei procedimenti amministrativi richiamati in detti principi e criteri, alla modalità di realizzazione della semplificazione e del riassetto normativo (in virtù del rinvio all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229, e del comma 2 di quest'ultima norma).

In tal senso, è significativo che la relazione al disegno di legge poi divenuto legge n. 273 del 2002, in riferimento alla delega prevista dall'art. 15, precisa che sua finalità era il «riordino normativo della disciplina sulla proprietà industriale», che «passa, dunque, attraverso la razionalizzazione e la semplificazione delle disposizioni di diritto sostanziale». Con detta delega, pertanto, è stato conferito al legislatore il potere di comporre in un testo normativo unitario le molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria, adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzandole in un quadro nuovo, ponendo in rilievo i nessi sistematici esistenti tra i molteplici diritti di proprietà industriale.

Nessuno dei principi e criteri direttivi permette di ritenere che, sia pure implicitamente, il legislatore delegato sia stato autorizzato a stabilire la disciplina processuale delle controversie attribuite alla cognizione delle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, mediante la previsione dell'applicabilità di un rito diverso da quello ordinario, caratterizzato da elementi peculiari rispetto a quest'ultimo, realizzando in tal modo una sostanziale innovazione del regime vigente. Peraltro, alla data di promulgazione della legge delega (12 dicembre 2002), la disciplina del processo societario non era stata ancora emanata (in quanto stabilita dal d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5), sicché, avendo riguardo alla data della delega, non erano enunciabili neppure principi e criteri direttivi stabiliti *per relationem*, mediante rinvio, sia pure implicito, ad una disciplina già presente nell'ordinamento.

Il contesto normativo nel quale è inserita la delega in esame conforta questa interpretazione.

Nella stessa legge n. 273 del 2002, subito dopo l'art. 15, e cioè nell'art. 16, è stata infatti prevista una distinta ed ulteriore delega, avente ad oggetto l'emanazione di decreti legislativi diretti proprio «ad assicurare una più rapida ed efficace definizione dei procedimenti giudiziari», esercitata mediante l'emanazione del d.lgs. n. 168 del 2003, che ha istituito le sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale, intervenendo anche sulla disciplina del processo (sia pure limitatamente alla previsione della riserva di collegialità e delle attribuzioni del presidente della sezione: artt. 2, comma 1, e 5).

La disciplina in una stessa legge di queste due distinte deleghe, una delle quali (quella dell'art. 16) concerneva dette sezioni specializzate, in relazione ai profili inerenti sia all'organizzazione che alla disciplina del processo, è univocamente espressiva dell'intento del legislatore delegante di escludere tali profili dalla delega oggetto dell'art. 15.

Le ragioni di opportunità e la finalità di «maggiore efficienza», richiamate nella relazione ministeriale al d.lgs. n. 30 del 2005 a conforto dell'intervento sulla disciplina del processo, non giustificano, inoltre, una soluzione adottata in difetto di ogni previsione in tal senso nel citato art. 15 e che, conseguentemente, neppure rientra nella sfera di discrezionalità spettante al legislatore delegato.

Deve essere, pertanto, dichiarata, per violazione dell'art. 76 Cost., l'illegittimità costituzionale, dell'art. 134, comma 1, del d.lgs. n. 30 del 2005, nella parte in cui stabilisce che nei procedimenti giudiziari in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale, la cui cognizione è delle sezioni specializzate, ivi comprese quelle che presentano ragioni di connessione anche impropria, si applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, restando assorbite le ulteriori questioni.

Le considerazioni svolte valgono anche al fine di affermare che il legislatore delegato era privo del potere di stabilire che in materia di illeciti afferenti all'esercizio di diritti di proprietà industriale ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e degli articoli 81 e 82 del Trattato CE, la cui cognizione è del giudice ordinario, ed in generale in materie di competenza delle sezioni specializzate, ivi comprese quelle che presentano ragioni di connessione anche impropria, si applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5.

Pertanto, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 134, comma 1, anche in questa parte.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 134, comma 1, del decreto

legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), nella parte in cui stabilisce che nei procedimenti giudiziari in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale, la cui cognizione è delle sezioni specializzate, quivi comprese quelle che presentano ragioni di connessione anche impropria, si applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366);

dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 134, comma 1, del decreto legislativo n. 30 del 2005, nella parte in cui stabilisce che nei procedimenti giudiziari in materia di illeciti afferenti all'esercizio di diritti di proprietà industriale ai sensi della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e degli articoli 81 e 82 del Trattato UE, la cui cognizione è del giudice ordinario, ed in generale in materie di competenza delle sezioni specializzate, quivi comprese quelle che presentano ragioni di connessione anche impropria, si applicano le norme dei capi I e IV del titolo II e quelle del titolo III del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2007.

* * *

Sentenza n. 340/2007 (Pres. Bile; Red. Amirante)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione è fondata con riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Questa Corte ha più volte affermato che «il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alla norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega» (*ex plurimis* sentenze n. 7 e n. 15 del 1999, n. 276, n. 163, n. 126, n. 425, n. 503 del 2000, n. 54 e n. 170 del 2007). E, in considerazione della varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa, non è possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di «principi e criteri direttivi». In questo ordine d'idee si è anche affermato che «il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose...» (sentenza n. 250 del 1991).

Siffatti principi, che la Corte ribadisce, vanno però applicati non disgiuntamente da altri che pure, come si è affermato, debbono presiedere allo scrutinio di legittimità costituzionale di disposizioni di provvedimenti legislativi delegati sotto il profilo della loro conformità alla legge di delegazione e che delimitano il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato. Infatti, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega» (sentenza n. 68 del 1991; e, sul carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost., cfr. anche la sentenza n. 171 del 2007).

Tutto ciò premesso, si rileva che la disposizione censurata – stabilendo che, se il convenuto non notifica la comparsa di risposta o lo fa tardivamente, i fatti affermati dall'attore si reputano non contestati – detta una regola del processo contumaciale in contrasto con la tradizione del diritto processuale italiano, nel quale alla mancata o tardiva costituzione mai è stato attribuito il valore di confessione implicita.

La legge di delegazione era finalizzata all'emanazione di norme che, senza modifiche della competenza per territorio o per materia, fossero dirette ad assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria nonché in materia bancaria e creditizia (art. 12, comma 1, lettere *a* e *b*, della legge n. 366 del 2001).

Per raggiungere le suindicate finalità, si stabiliva che il Governo era delegato a dettare regole processuali che, in particolare, potessero prevedere «la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali».

La censurata disposizione del decreto delegato, mentre è evidentemente estranea alla riduzione dei termini processuali, neppure può essere ritenuta conforme alla direttiva della concentrazione del procedimento. La considerazione della «più rapida ed efficace definizione dei procedimenti», indicata come finalità della delega, costituisce un utile criterio d'interpretazione sia della legge di delegazione, sia delle disposizioni delegate, ma non può sostituirsi alla valutazione dei principi e criteri direttivi, così come determinati dalla legge di delegazione. Tutto ciò anche a voler trascurare il rilievo secondo il quale non sempre l'introduzione della *ficta confessio* contribuisce alla rapida ed efficace definizione dei procedimenti.

L'accertamento della fondatezza della questione per violazione dell'art. 76 Cost. assorbe l'esame degli altri profili di illegittimità costituzionale, del resto dallo stesso remittente prospettati in via subordinata.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 5 del 2003, nella parte in cui stabilisce: «in quest'ultimo caso i fatti affermati dall'attore, anche quando il convenuto abbia tardivamente notificato la comparsa di costituzione, si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla concludenza di questa».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), nella parte in cui stabilisce: «in quest'ultimo caso i fatti affermati dall'attore, anche quando il convenuto abbia tardivamente notificato la comparsa di costituzione, si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla concludenza di questa».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2007.

* * *

Sentenza n. 71/2008 (Pres. Bile; Red. Amirante)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione è fondata in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

La disciplina della connessione, comportante modificazioni della competenza – oppure, più limitatamente e per quanto qui interessa, identificativa del rito da seguire da parte del giudice comunque competente – concerne particolari rapporti tra procedimenti e non attiene ad un solo tipo di procedimento.

Nel sistema del codice di procedura civile vigente, la disposizione fondamentale è contenuta nell'art. 40. Ai fini del presente scrutinio vengono in rilievo i commi terzo e quarto. Essi sono così rispettivamente formulati: «nei casi previsti dagli articoli 31, 32, 34, 35 e 36, le cause, cumulativamente proposte o successivamente riunite, debbono essere trattate e decise col rito ordinario, salva l'applicazione del solo rito speciale quando una di tali cause rientri fra quelle indicate negli articoli 409 e 442»; «qualora le cause connesse siano assoggettate a differenti riti speciali debbono essere trattate e decise col rito previsto per quella tra esse in ragione della quale viene determinata la competenza o, in subordine, col rito previsto per la causa di maggior valore».

È opportuno soggiungere che l'art. 281-*nonies* – il quale prescrive che, in caso di connessione di cause da decidere in sede collegiale con cause da decidere dallo stesso tribunale in composizione monocratica, anche queste siano rimesse al collegio – non attiene al tipo di procedimento, di cui presuppone l'identificazione, bensì alla costituzione del giudice. La suddetta disposizione, pertanto, è estranea all'ambito del presente scrutinio di costituzionalità.

Quanto detto è funzionale alla interpretazione della norma di delegazione (art. 12 della legge n. 366 del 2001).

Di questa, per quanto ora interessa, vengono in rilievo il comma 1 ed il comma 2, lettere *a)* e *b)*, così formulati:

«1. Il Governo è inoltre delegato ad emanare norme che, senza modifiche della competenza per territorio e per materia, siano dirette ad assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti nelle seguenti materie:

diritto societario, comprese le controversie relative al trasferimento delle partecipazioni sociali ed ai patti parasociali;

materie disciplinate dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, e dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

2. Per il perseguimento delle finalità e nelle materie di cui al comma 1, il Governo è delegato a dettare regole processuali, che in particolare possano prevedere:

a) la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali;

b) l'attribuzione di tutte le controversie nelle materie di cui al comma 1 al tribunale in composizione collegiale, salvo ipotesi eccezionali di giudizio monocratico in considerazione della natura degli interessi coinvolti».

Il tenore delle suddette disposizioni denota che il legislatore delegante ha limitato l'oggetto della delega alle materie indicate e cioè al diritto societario, alle materie disciplinate dal testo unico n. 58 del 1998 in tema di intermediazione finanziaria, nonché a quelle previste dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia n. 385 del 1993. L'indicazione della finalità di «assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti» non attiene alla definizione dell'oggetto della delega e l'uso del plurale “procedimenti” si riferisce ai diversi tipi da disciplinare (di merito, cautelare, cosiddetto abbreviato, etc.) nell'ambito delle materie indicate.

Sulla base di siffatta delega è stata emanata la disposizione dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 5 del 2003, la quale, nel definire le controversie cui si applica il decreto, vi include quelle connesse a norma degli articoli 31, 32, 33, 34, 35 e 36 del codice di procedura civile. Essa detta, in riferimento a procedimenti connessi a controversie in materia societaria ma aventi ad oggetto materie diverse, una disciplina degli effetti della connessione, riguardo al rito da seguire, derogatoria rispetto a quella generale contenuta nel codice. La deroga riguarda la prevalenza, rispetto a tutti gli altri, del rito societario e la inclusione tra le ipotesi di connessione di quella di cui all'art. 33 del codice di procedura civile, che il successivo art. 40 non contempla.

Siffatta disposizione esorbita dalla delega nel cui dettato, per quanto rilevato, non trova fondamento. Il remittente, avendo riguardo alla specificità delle domande a lui proposte e, quindi, con stretto riferimento alla rilevanza nel giudizio *a quo*, censura la disposizione delegata soltanto nella parte in cui

stabilisce l'applicabilità del rito societario anche in caso di connessione fra una controversia a questo soggetta ed altra rientrante nelle previsioni dell'art. 409 cod. proc. civ. Tuttavia, una volta accertato che la legge di delega non autorizzava il Governo ad intervenire in tema di connessione tra procedimenti aventi oggetti diversi, la limitazione non ha ragion d'essere e il *thema decidendum* non può che avere ad oggetto l'intera disposizione concernente il rito applicabile alle controversie connesse, sicché la dichiarazione di illegittimità costituzionale va pronunciata per quella parte che inizia con la parola «incluse» e termina con la parola «civile». Nei vari molteplici casi di connessione, oltre a quello di cui al giudizio *a quo*, il rito andrà individuato secondo il regime generale sopra descritto.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), limitatamente alle parole: «incluse quelle connesse a norma degli articoli 31, 32, 33, 34, 35 e 36 del codice di procedura civile».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2008.

* * *

Sentenza n. 112/2008 (Pres. Bile; Red. Tesauro)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3.1. – Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa, secondo la giurisprudenza di questa Corte, si svolge attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli concernenti, rispettivamente, la norma delegante (al fine di individuarne l'esatto contenuto, nel quadro dei principi e criteri direttivi e del contesto in cui questi si collocano, nonché delle ragioni e finalità della medesima) e la norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (tra le più recenti, sentenze n. 341, n. 340 e n. 170 del 2007).

Il contenuto delle deleghe oggetto degli artt. 15 e 16 della legge n. 273 del 2002 e la relazione esistente tra le stesse sono state, di recente, approfondite da questa Corte nella sentenza n. 170 del 2007, che ha deciso una questione di

legittimità costituzionale avente ad oggetto una diversa disposizione del d.lgs. n. 30 del 2005.

Alla luce delle argomentazioni svolte in detta pronuncia, occorre anzitutto osservare che la norma censurata ha la sua base esclusivamente nell'art. 15 della legge n. 273 del 2002, tenuto conto sia della indicazione in tal senso contenuta nella premessa del decreto legislativo n. 30 del 2005, sia della circostanza che il termine per l'esercizio della delega dell'art. 16 della legge n. 273 del 2002 era scaduto alla data di emanazione di detto decreto legislativo.

La lettera del citato art. 15 (avente ad oggetto «il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale»), i relativi principi e criteri direttivi ed il contesto normativo nel quale detta norma è inserita, quindi anche il contenuto della delega dell'art. 16 della stessa legge, impongono di ribadire che i profili inerenti alla istituzione ed organizzazione delle sezioni specializzate, in linea generale, erano estranei alla delega oggetto della prima di queste due norme.

La delega all'istituzione ed alla disciplina delle sezioni specializzate è, infatti, contenuta nell'art. 16 della legge n. 273 del 2002, il quale stabilisce altresì uno specifico principio direttivo in materia di disposizioni transitorie, in virtù del quale il Governo doveva avere «cura di evitare che le sezioni specializzate di cui al comma 1, lettera *a*), siano gravate da un carico iniziale di procedimenti che ne impedisca l'efficiente avvio» (comma 3).

In attuazione di detto principio, l'art. 6 del d.lgs. n. 168 del 2003 ha assegnato alle sezioni specializzate soltanto i giudizi «iscritti a ruolo a far data dal 1° luglio 2003» (comma 1), disponendo che le controversie «già pendenti alla data del 30 giugno 2003, restano assegnate al giudice competente in base alla normativa previgente» (comma 2). Quest'ultima norma – in particolare, il comma 2 – è stata interpretata dalla Corte suprema di cassazione nel senso che «non può riferirsi [...] che all'introduzione della causa in primo grado, quale che sia il grado del giudizio nel quale essa si trovi al momento dell'entrata in vigore della legge» (ordinanza 1° febbraio 2007, n. 2203).

La norma censurata non è, dunque, riconducibile al «riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale», e cioè alla delega dell'art. 15 della legge n. 273 del 2002. Quest'ultima concerne, infatti, anche le disposizioni di diritto processuale previste dalle leggi speciali oggetto del riassetto e la disciplina dei procedimenti amministrativi richiamati nella medesima, ma soltanto in riferimento alle modificazioni strumentali rispetto allo scopo di comporre in un testo normativo unitario, di adeguarle alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzarle in un quadro nuovo e porre in rilievo i nessi sistematici esistenti tra i molteplici diritti di proprietà industriale.

L'art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2005 ha, invece, disciplinato un oggetto estraneo al contenuto della delega, peraltro realizzando una scelta incoerente rispetto a quella che, nell'osservanza del principio stabilito dall'art. 16 della legge n. 273 del 2002, era stata operata con l'art. 6 del d.lgs. n. 168 del

2003. Pertanto, la norma neppure è riconducibile alla discrezionalità del legislatore delegato, in quanto non costituisce coerente sviluppo e completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, ma si pone anzi in contrasto con la soluzione realizzata nell'esercizio della delega che aveva ad oggetto le sezioni specializzate.

Deve essere, dunque, dichiarata, per violazione dell'art. 76 Cost., l'illegittimità costituzionale, dell'art. 245, comma 2, nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se il giudizio di primo grado è iniziato e si è svolto secondo le norme precedentemente in vigore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 245, comma 2, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se il giudizio di primo grado è iniziato e si è svolto secondo le norme precedentemente in vigore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2008.

* * *

Sentenza n. 123/2009 (Pres. Amirante, Red. Tesauro)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2.1. – Questa Corte ha già approfondito l'esame del contenuto delle deleghe oggetto degli artt. 15 e 16 della legge n. 273 del 2002 e la relazione fra le medesime.

La sentenza n. 170 del 2007 ha precisato che il termine per l'esercizio della delega prevista dal citato art. 16 era scaduto al momento dell'emanazione del decreto legislativo n. 30 del 2005. In particolare, detto termine era già scaduto alla data in cui era stato prorogato, per la prima volta, quello della delega conferita con l'art. 15, ad opera dell'art. 2 della legge 27 luglio 2004, n. 186, il quale aveva avuto ad oggetto soltanto il termine fissato dall'art. 15.

2.2. – Nella sentenza n. 112 del 2008 questa Corte ha ribadito che il dato letterale del citato art. 15, nonché i relativi principi direttivi ed il contesto normativo nel quale esso si collocava imponevano di ritenere che i profili,

inerenti alla istituzione ed organizzazione delle sezioni specializzate, in linea generale, erano estranei alla delega. In tale pronuncia, pertanto, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 245, comma 2, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le controversie in grado d'appello iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se il giudizio di primo grado è iniziato e si è svolto secondo le norme precedentemente in vigore.

Nella medesima pronuncia, questa Corte ha sottolineato che la delega all'istituzione ed alla disciplina delle sezioni specializzate, contenuta nell'art. 16 della legge n. 273 del 2002, stabiliva anche uno specifico principio direttivo in materia di disposizioni transitorie, in virtù del quale il Governo avrebbe dovuto aver cura di evitare che le sezioni specializzate fossero gravate da un carico iniziale di procedimenti che ne impedisse l'efficiente avvio (comma 3 del citato articolo).

In attuazione di detto principio, l'art. 6 del d.lgs. n. 168 del 2003 aveva, dunque, assegnato alle sezioni specializzate soltanto i giudizi «iscritti a ruolo a far data dal 1° luglio 2003» (comma 1), disponendo che le rimanenti controversie, già pendenti alla data del 30 giugno 2003, restassero assegnate al giudice competente in base alla normativa previgente.

2.3. – Risulta quindi evidente come anche il citato comma 3 non sia riconducibile alla delega dell'art. 15 della legge n. 273 del 2002, poiché non è strumentale al «riassetto delle disposizioni vigenti in materia di proprietà industriale».

L'art. 245, comma 3, del d.lgs. n. 30 del 2005 ha, dunque, disciplinato un oggetto estraneo al contenuto della delega, determinando, altresì, una scelta incoerente rispetto al principio indicato dall'art. 16 della legge n. 273 del 2002 ed attuato con l'art. 6 del d.lgs. n. 168 del 2003. Tale scelta, infatti, non potrebbe essere ricondotta alla discrezionalità del legislatore delegato, poiché la devoluzione alla cognizione delle sezioni specializzate delle procedure di reclamo, relative alle misure cautelari concesse secondo le norme precedentemente in vigore, si pone evidentemente in posizione eccentrica rispetto al richiamato principio direttivo in materia di disposizioni transitorie, del quale, quindi, non costituisce uno sviluppo coerente.

Sussiste, pertanto, la prospettata violazione dell'art. 76 Cost. da parte della disposizione denunciata. Restano assorbiti gli ulteriori profili.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 245, comma 3, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), nella parte in cui stabilisce che sono devolute alla cognizione delle sezioni specializzate le proce-

ture di reclamo iniziate dopo l'entrata in vigore del codice, anche se riguardano misure cautelari concesse secondo le norme precedentemente in vigore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 aprile 2009.

* * *

Sentenza n. 293/2010 (Pres. Amirante; Red. Tesaurò)

Considerato in diritto

[omissis]

7. – La questione è fondata.

8. – La norma impugnata disciplina l'istituto cosiddetto della «acquisizione sanante». In particolare essa dispone, fra l'altro, al comma 1, che, «valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso vada acquisito al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario vadano risarciti i danni». Viene, poi, precisato, al comma 2, che l'atto di acquisizione («...a) può essere emanato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio;».

Si tratta, dunque, della possibilità di acquisire alla mano pubblica un bene privato, in precedenza occupato e modificato per la realizzazione di un'opera di interesse pubblico, anche nel caso in cui l'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità sia venuta meno, con effetto retroattivo, in conseguenza del suo annullamento o per altra causa, o anche in difetto assoluto di siffatta dichiarazione («assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità»).

8.1. – La norma censurata è contenuta nel testo unico, in materia di espropriazioni, redatto in attuazione della legge n. 50 del 1999, a sua volta collegata alla legge 15 marzo 1997 n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), che aveva previsto un generale strumento permanente di semplificazione e di delegificazione.

In particolare, la delega riguardava il «riordino» delle norme elencate nell'allegato I alla legge n. 59 del 1997 (nel testo risultante a seguito dell'art. 1, legge 24 novembre 2000, n. 340 – Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999), che contemplava, quale oggetto, il «procedimento di espropriazione per causa di pubblica utilità e altre procedure connesse: legge 25 giugno 1865, n. 2359; legge 22 ottobre 1971, n. 865».

8.2. – Il chiaro tenore delle norme richiamate rende palese che la delega

oggetto delle medesime concerneva esplicitamente il tessuto normativo costituito dalle leggi n. 2359 del 1865 e n. 865 del 1971.

Il sistema dell'espropriazione per pubblica utilità risultante da dette leggi era articolato, in sintesi, in un procedimento che presupponeva il provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell'opera e la fissazione di termini, con la connessa disciplina dei casi di indifferibilità ed urgenza. In seguito, la legge n. 865 del 1971 aveva previsto la concentrazione del procedimento in un'unica fase, ricollegando la dichiarazione di pubblica utilità, unitamente alla dichiarazione di indifferibilità ed urgenza delle opere pubbliche, all'approvazione dei progetti delle opere da parte degli organi competenti.

Successivamente, ed in presenza di una nutrita serie di patologie dei procedimenti amministrativi di espropriazione, consistenti nell'accertamento dell'occupazione *sine titulo* da parte della pubblica amministrazione, la giurisprudenza di legittimità aveva elaborato gli istituti dell'occupazione «appropriativa» ed «usurpativa».

In sintesi, la prima era caratterizzata da una anomalia del procedimento espropriativo, a causa della sua mancata conclusione con un formale atto ablativo, mentre la seconda era collegata alla trasformazione del fondo di proprietà privata, in assenza di dichiarazione di pubblica utilità. Nel primo caso (il cui *leading case* si rinviene nella sentenza delle Sezioni Unite 26 febbraio 1983, n. 1464), l'acquisto della proprietà conseguiva ad un'inversione della fattispecie civilistica dell'accessione di cui agli artt. 935 ss. cod. civ., in considerazione della trasformazione irreversibile del fondo. Secondo questa ricostruzione, la destinazione irreversibile del suolo privato illegittimamente occupato comportava l'acquisto a titolo originario, da parte dell'ente pubblico, della proprietà del suolo e la contestuale estinzione del diritto di proprietà del privato. La successiva sentenza delle Sezioni Unite 10 giugno 1988, n. 3940, precisò poi la figura della «occupazione acquisitiva», limitandola al caso in cui si riscontrasse una valida dichiarazione di pubblica utilità che permetteva di far prevalere l'interesse pubblico su quello privato.

L'«occupazione usurpativa», invece, non accompagnata da dichiarazione di pubblica utilità, *ab initio* o per effetto dell'intervenuto annullamento del relativo atto o per scadenza dei relativi termini, in quanto tale non determinava dunque l'effetto acquisitivo a favore della pubblica amministrazione.

8.3. – È questo, in sostanza, il contesto normativo in cui è stato inserito il citato art. 43, comprensivo anche dei ricordati istituti di origine giurisprudenziale, i quali hanno nel tempo disciplinato la materia.

Nella redazione del testo unico il legislatore delegato era tenuto ad osservare i seguenti principi e criteri direttivi, contenuti nell'art. 7, comma 2, della citata legge n. 50: la puntuale individuazione del testo vigente delle norme (lettera *b* dell'art. 7 cit.); l'indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni (lettera *c*); il coordinamento «formale» del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento,

le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo (lettera *d*).

La legge-delega imponeva, poi, l'indicazione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restavano comunque in vigore (lettera *e*) e l'esplicita abrogazione di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, che regolavano la materia oggetto di delegificazione, con espressa indicazione delle stesse in apposito allegato al testo unico (lettera *f*).

8.4. – Occorre verificare, pertanto, se il legislatore delegato abbia osservato i suindicati principi e criteri direttivi.

Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa si esplica attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione. Il secondo riguarda le norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (*ex plurimis*, sentenze n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 54 del 2007, n. 280 del 2004, n. 199 del 2003).

Pertanto, da un lato, deve farsi riferimento alla *ratio* della delega; dall'altro, occorre tenere conto della possibilità, insita nello strumento della delega, di introdurre norme che siano un coerente sviluppo dei principi fissati dal legislatore delegato; dall'altro ancora, sebbene rientri nella discrezionalità del legislatore delegato emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore (sentenza n. 199 del 2003; ordinanza n. 213 del 2005), è nondimeno necessario che detta discrezionalità sia esercitata nell'ambito dei limiti stabiliti dai principi e criteri direttivi.

Inoltre, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, qualora la delega abbia ad oggetto, come nella specie, la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, queste finalità giustificano un adeguamento della disciplina al nuovo quadro normativo complessivo, conseguito dal sovrapporsi, nel tempo, di disposizioni emanate in vista di situazioni ed assetti diversi. L'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è, tuttavia, ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenza n. 170 del 2007 e n. 239 del 2003).

8.5. – Alla luce di questi principi, risulta chiara la fondatezza delle censure svolte dai giudici rimettenti.

La legge-delega aveva conferito, sul punto, al legislatore delegato il potere di provvedere soltanto ad un coordinamento «formale» relativo a disposizioni «vigenti». L'istituto previsto e disciplinato dalla norma impugnata, viceversa, è

connotato da numerosi aspetti di novità, rispetto sia alla disciplina espropriativa oggetto delle disposizioni espressamente contemplate dalla legge-delega, sia agli istituti di matrice prevalentemente giurisprudenziale.

In primo luogo, non è dato ravvisare nelle leggi indicate nel citato allegato I, alla legge n. 59 del 1997, alcuna norma che potesse giustificare un intervento della pubblica amministrazione, in via di sanatoria, sulle procedure ablatorie previste.

Inoltre, neppure può farsi riferimento al contesto degli orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati, in quanto più profili della cosiddetta «acquisizione sanante», così come disciplinata dalla norma censurata, eccedono con tutta evidenza dagli istituti della occupazione appropriativa e della occupazione usurpativa, così come delineati da quegli orientamenti.

Il citato art. 43, infatti, ha anzitutto assimilato le due figure, introducendo la possibilità per l'amministrazione e per chi utilizza il bene di chiedere al giudice amministrativo, in ogni caso e senza limiti di tempo, la condanna al risarcimento in luogo della restituzione. Peraltro, esso estende tale disciplina anche alle servitù, rispetto alle quali la giurisprudenza aveva escluso l'applicabilità della cosiddetta occupazione appropriativa, trattandosi di fattispecie non applicabile all'acquisto di un diritto reale *in re aliena*, in quanto difetta la non emendabile trasformazione del suolo in una componente essenziale dell'opera pubblica.

Infine, la norma censurata differisce il prodursi dell'effetto traslativo al momento dell'atto di acquisizione.

Si tratta di elementi di sicuro rilievo e qualificanti, i quali dimostrano che la norma in esame non solo è marcatamente innovativa rispetto al contesto normativo positivo di cui era consentito un mero riordino, ma neppure è coerente con quegli orientamenti di giurisprudenza che, in via interpretativa, erano riusciti a porre un certo rimedio ad alcune gravi patologie emerse nel corso dei procedimenti espropriativi. Siffatto carattere della norma impugnata trova conferma significativa nella circostanza che, secondo la giurisprudenza di legittimità, in materia di occupazione di urgenza, la sopravvenienza di un provvedimento amministrativo non poteva avere un'efficacia sanante retroattiva, determinata da scelte discrezionali dell'ente pubblico o dai suoi poteri autoritativi. Nel regime risultante dalla norma impugnata, invece, si prevede un generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che ha commesso l'illecito, a dispetto di un giudicato che dispone il ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato.

Il legislatore delegato, in definitiva, non poteva innovare del tutto ed al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega. Questa Corte ha in proposito affermato, infatti, che, per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere di riempimento del legislatore delegato, «il libero apprezzamento» del medesimo «non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è,

per definizione, la legislazione su delega» (sentenze n. 340 del 2007 e n. 68 del 1991).

In contrario, non giova dedurre, come sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, che il legislatore delegato abbia inteso tenere conto delle censure mosse dalla giurisprudenza di Strasburgo alla pratica delle espropriazioni «indirette».

Indipendentemente sia da ogni considerazione relativa al fatto che ciò non era contemplato nei principi e criteri direttivi di cui al più volte citato art. 7 della legge n. 50 del 1999, sia dal legittimo dubbio quanto alla idoneità della scelta realizzata con la norma di garantire il rispetto dei principi della CEDU, che in questa sede non è possibile sciogliere, quella prefigurata costituisce soltanto una delle molteplici soluzioni possibili. Il legislatore avrebbe potuto conseguire tale obiettivo e disciplinare in modi diversi la materia, ed anche espungere del tutto la possibilità di acquisto connesso esclusivamente a fatti occupatori, garantendo la restituzione del bene al privato, in analogia con altri ordinamenti europei. E neppure è mancato qualche rilievo in questo senso della Corte di Strasburgo, la quale, infatti, sia pure incidentalmente, ha precisato che l'espropriazione indiretta si pone in violazione del principio di legalità, perché non è in grado di assicurare un sufficiente grado di certezza e permette all'amministrazione di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di fatto derivante da «azioni illegali», e ciò sia allorché essa costituisca conseguenza di un'interpretazione giurisprudenziale, sia allorché derivi da una legge – con espresso riferimento all'articolo 43 del t.u. qui censurato –, in quanto tale forma di espropriazione non può comunque costituire un'alternativa ad un'espropriazione adottata secondo «buona e debita forma» (Causa Sciarrotta ed altri c. Italia – Terza Sezione – sentenza 12 gennaio 2006 – ricorso n. 14793/02).

Anche considerando la giurisprudenza di Strasburgo, pertanto, non è affatto sicuro che la mera trasposizione in legge di un istituto, in astratto suscettibile di perpetuare le stesse negative conseguenze dell'espropriazione indiretta, sia sufficiente di per sé a risolvere il grave *vulnus* al principio di legalità.

Alla stregua dei rilievi svolti, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001, poiché la disciplina inerente all'acquisizione del diritto di servitù, di cui al comma 6-*bis*, appare strettamente ed inscindibilmente connessa con gli altri commi, sia per espresso rinvio alle norme fatte oggetto di censura, sia perché ne presuppone l'applicazione e ne disciplina ulteriori sviluppi applicativi (cfr. sentenza n. 18 del 2009).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43 del decreto del Presi-

dente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 ottobre 2010.

* * *

Sentenza n. 61/2012 (Pres. Quaranta; Red. Tesaurò)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Nel merito, il primo profilo di censura è fondato.

Nel decidere questioni identiche a quella in esame, aventi ad oggetto decreti di espropriazione emanati in forza della delega attribuita al Governo dalla legge n. 230 del 1950, questa Corte ha affermato che, in base alle norme ed ai principi e criteri direttivi della delega, «i dati catastali» «non possono essere considerati vincolanti nel procedimento di espropriazione per la riforma fondiaria», non rilevando, in contrario, «la norma contenuta nell'art. 16 della legge 25 giugno 1865, n. 2359». L'espropriazione prevista dalle leggi di riforma fondiaria non mira, infatti, «a trasferire da un soggetto a un altro un determinato bene, ma invece, a sottrarre parte del patrimonio a un soggetto che si trovi nelle condizioni previste dalle leggi di riforma» e, quindi, non è indifferente, «com'è nel caso di espropriazione per pubblica utilità, che si proceda contro chi sia soltanto apparentemente proprietario di un bene» (sentenza n. 57 del 1959; analogamente, sentenze n. 10 del 1959 e n. 7 del 1961; identico principio è stato affermato in riferimento ai decreti espropriativi emanati in forza della delega contenuta nell'omologa legge n. 841 del 1950, *ex plurimis*, sentenze n. 319 del 1995, n. 3 del 1987 e n. 8 del 1959).

Questa Corte ha anche già deciso, giudicandola non fondata, un'eccezione identica a quella con la quale, nel presente giudizio, l'interveniente ha dedotto che il giudice *a quo* ha ommesso di indicare se il dante causa delle appellanti nel processo principale abbia richiesto la rettifica disciplinata dall'art. 4 della legge n. 230 del 1950, e ciò allo scopo di accertare la proponibilità della domanda. Al riguardo, è, quindi, sufficiente ribadire che «il ricorso che ai sensi dell'art. 4 della legge 12 maggio 1950, n. 230, può essere proposto nel termine di 25 giorni contro i piani di espropriazione non può sostituire ogni altro mezzo che l'ordinamento prevede per la tutela dei diritti soggettivi; e il non proporlo nei termini fissati non può importare se non la decadenza dal diritto di esperire quel mezzo di tutela, previsto per fini limitati e nell'ambito del procedimento di espropriazione» (sentenza n. 57 del 1959; analogamente, sentenza n. 10 del 1959). Infine, appare non implausibile la premessa interpretativa del rimettente, secondo la quale alla fattispecie oggetto del processo principale non è applicabile l'art. 14 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (in virtù del quale, pronunciata

l'espropriazione, tutti i diritti relativi all'immobile espropriato possono essere fatti valere esclusivamente sull'indennità), in quanto essa deve ritenersi disciplinata esclusivamente dalla legge n. 230 del 1950, «entrata in vigore ben 21 anni prima», e – può aggiungersi – in considerazione del costante indirizzo della giurisprudenza di legittimità, orientata nel ritenere inapplicabili le norme concernenti l'espropriazione per pubblica utilità all'espropriazione disposta ai sensi delle leggi di attuazione della riforma fondiaria (tra le tante, Cass. 1° marzo 1986, n. 1308; Cass. 9 gennaio 2009, n. 323).

Alla luce di siffatti principi, va osservato che l'ordinanza di rimessione espone che «i documenti prodotti dagli appellanti nel primo grado di giudizio e le risultanze della CTU» hanno permesso di appurare che i terreni *de quibus* «furono acquistati per atto rogito a notaio Nicola Cizza in Crotone in data 15 aprile 1930 da Cirillo Fortunato [...]» e che le relative «particelle sono state incluse per errore in un quoziente del fondo "S. Antonio" ed intestate a Prever Ada». Il consulente tecnico d'ufficio ha, quindi, accertato che «tali terreni, erroneamente accatastati a nome di Prever Ada, furono espropriati dall'O.V.S. con d.P.R. n. 1230 del 4 novembre 1951», benché, «al momento dell'esproprio» fossero «in proprietà, in virtù di giusto titolo legittimamente trascritto, di Cirillo Fortunato». Il rimettente ha, inoltre, anche indicato che quest'ultimo «aveva in seguito trasmesso dette particelle, per successione testamentaria apertasi in data 28.5.1958, a Cirillo Luigi [...], che, a sua volta, le aveva trasmesse, per successione intestata apertasi in data 9.6.1975, agli attuali appellanti» ed ha concluso affermando espressamente che il d.P.R. n. 1230 del 1951 «ha erroneamente ricompreso nell'elenco di beni espropriati a Prever Ada, particelle che non erano nella proprietà di quest'ultima».

Ne deriva che l'avere il decreto delegato in esame identificato il soggetto nello stesso contemplato quale proprietario di tutti i terreni oggetto del medesimo, mentre il vero *dominus* di alcuni di essi è un soggetto diverso, configura eccesso di delega in relazione a quelli oggetto di contestazione. Nel contrasto tra intestazione catastale e prova giuridica dell'acquisto del diritto di proprietà, quest'ultima deve prevalere agli effetti di cui trattasi, con la conseguenza che l'espropriazione in esame poteva legittimamente essere effettuata solo riguardo alle porzioni di terreno che appartenevano al soggetto espropriato, quale indicato nel succitato decreto.

In conclusione, il d.P.R. n. 1230 del 1951, in quanto ha compreso nell'esproprio terreni intestati alla ditta Prever Ada, ma non appartenenti alla medesima (identificati nell'ordinanza di rimessione con le particelle 33 e 91 del foglio 23), ha esorbitato dai limiti della delega e, conseguentemente, va dichiarato, per questa parte, illegittimo per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, della Costituzione, restando assorbito l'ulteriore profilo di censura.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale non travolge le restanti parti del decreto aventi autonoma efficacia.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1951, n. 1230 (Trasferimento in proprietà all'Opera per la valorizzazione della Sila di terreni di proprietà di Prever Ada fu Giovanni, in comune di Santa Severina – Catanzaro), in quanto ha compreso nella espropriazione particelle di terreno non appartenenti al soggetto espropriato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2012.

* * *

Sentenza n. 75/2012 (Pres. Quaranta; Red. Tesaurò)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito la questione è fondata.

4.1. – L'art. 15 del d.lgs. n. 111 del 1995 si inserisce in un'evoluzione normativa del modello contrattuale con finalità turistica. In particolare, con riferimento al contratto di viaggio e di intermediario di viaggio, la «Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio» (d'ora in poi CCV), firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge n. 1084 del 1977, recava una disciplina complessa, nella quale ad interventi rivolti agli operatori turistici si affiancavano norme preordinate alla tutela del viaggiatore-consumatore. La CCV, tuttavia, era stata sottoscritta da pochissimi Stati membri dell'Unione europea; ed inoltre risultava non pienamente conforme alle esigenze sociali e contrattuali che si stavano affermando a livello internazionale, orientate non tanto sulla mera intermediazione per il trasporto ed il soggiorno, quanto sulla fornitura dell'insieme di servizi funzionali al viaggio e anche non connessi strettamente ad esso.

La direttiva comunitaria n. 90/314/CEE ha invece colto queste nuove esigenze ed inteso affrontare le «notevoli divergenze tra gli Stati membri sia sul piano normativo, sia per quanto riguarda la prassi corrente», superando gli «ostacoli alla libera prestazione dei servizi tutto compreso e distorsioni di concorrenza tra gli operatori stabiliti nei diversi Stati membri» (secondo e terzo considerando della direttiva).

4.2. – La direttiva aveva delineato un articolato livello di armonizzazione delle legislazioni riguardo alle informazioni che devono essere fornite al consumatore, ai requisiti formali per i contratti di viaggio, alle norme imperative da applicare alle obbligazioni contrattuali ed infine alla tutela dei consumatori in caso di insolvenza o di fallimento dell'organizzatore del viaggio. Essa, dunque, pur lasciando un certo margine agli Stati membri quanto alla scelta dei mezzi

per raggiungere il risultato da essa perseguito, imponeva di prevedere a favore dei singoli consumatori diritti il cui contenuto poteva essere determinato con sufficiente precisione, tra questi il diritto al ristoro degli eventuali danni imputabili all'organizzatore (Corte di giustizia, Dillenkofer contro Germania, causa C-178/94, sentenza 8 ottobre 1996).

4.2.1. – In particolare, la direttiva in esame consente che, «per quanto riguarda i danni derivanti dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del servizio tutto compreso, gli Stati membri posso[a]no ammettere che l'indennizzo sia limitato conformemente alle convenzioni internazionali che disciplinano dette prestazioni», di cui al 19° considerando. In quest'ultimo sono espressamente richiamate «la Convenzione di Varsavia del 1929 sul trasporto aereo internazionale, la Convenzione di Berna del 1961 sul trasporto ferroviario, la Convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare e la Convenzione di Parigi del 1962 sulla responsabilità degli albergatori». Non risulta evocata la Convenzione di Bruxelles (CCV), con la conseguenza che nessun riferimento c'è ad un obbligo risarcitorio, e ai suoi limiti, quanto al danno alla persona a seguito di sinistro stradale.

5. – La legge delega in esame, in quanto “legge comunitaria” diretta all'attuazione di direttive europee, stabilisce anzitutto un insieme di criteri e principi direttivi “generalì” valevoli, cioè, per tutti i decreti legislativi da emanare in attuazione delle direttive di cui all'allegato. Inoltre, essa enuncia principi specifici in relazione alle singole materie, in aggiunta a quelli contenuti nelle direttive da attuare. In definitiva, quindi, la “legge comunitaria” vincola il legislatore delegato in primo luogo quanto ai principi contenuti nelle direttive da attuare, poi quanto ai criteri e principi direttivi generali (art. 2), infine, quanto ai criteri di delega specifici, dettati in relazione alla direttiva in esame (art. 24).

5.1. – L'attuazione della direttiva n. 90/314/CEE imposta al legislatore delegato, innestandosi in un tessuto normativo che già aveva disciplinato il contratto di viaggio, ha necessariamente indicato principi e criteri direttivi speciali che hanno delimitato in maniera assai significativa lo spazio di discrezionalità del legislatore delegato. In primo luogo, la legge delega n. 146 del 1994 ha, infatti, stabilito non solo che «i decreti legislativi assicureranno in ogni caso che, nelle materie trattate dalle direttive da attuare, la disciplina disposta sia pienamente conforme alle prescrizioni delle direttive medesime» (art. 2, comma 1, lettera *b*), ma anche che, «per evitare disarmonie con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, saranno introdotte le occorrenti modifiche o integrazioni alle discipline stesse» (art. 2, comma 1, lettera *c*). Infine, con specifico riferimento alla direttiva viaggi “tutto compreso”, all'art. 24 la legge comunitaria ha testualmente fissato i seguenti principi e criteri direttivi: «a) l'offerta del servizio “tutto compreso” ed il relativo contratto sono disciplinati tenendo conto delle disposizioni più favorevoli dettate in tema di contratto di organizzazione di viaggio dalla legge 27 dicembre 1977, n. 1084; b) il risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, derivanti da inadem-

pimento o cattiva esecuzione delle prestazioni, sarà ammesso nei limiti stabiliti dalla legge 27 dicembre 1977, n. 1084».

Si tratta di limiti che tenevano nel debito conto l'eventualità che la disciplina pregressa comprendesse aspetti più favorevoli al contraente consumatore, potendo evidentemente la legislazione degli Stati membri derogare solo *in melius* rispetto alla normativa comunitaria.

6. – In questo contesto, il legislatore delegato, con il citato art. 15, oggi censurato, aveva stabilito, al comma 1, che «Il danno derivante alla persona dall'inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico è risarcibile nei limiti delle convenzioni internazionali che disciplinano la materia, di cui sono parte l'Italia o l'Unione europea, ed, in particolare, nei limiti previsti dalla convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 sul trasporto aereo internazionale, resa esecutiva con legge 19 maggio 1932, n. 841, dalla convenzione di Berna del 25 febbraio 1961 sul trasporto ferroviario, resa esecutiva con legge 2 marzo 1963, n. 806, e dalla convenzione di Bruxelles del 23 aprile 1970 (CCV), resa esecutiva con legge 27 dicembre 1977, n. 1084, per ogni altra ipotesi di responsabilità dell'organizzatore e del venditore, così come recepite nell'ordinamento».

6.1. – A giudizio del Tribunale di Verona, il legislatore delegato non sarebbe stato autorizzato ad introdurre la disciplina relativa ai danni alle persone così come prevista nella CCV, in primo luogo perché il citato art. 24 della legge comunitaria del 1993 espressamente avrebbe consentito di introdurre il limite risarcitorio solo per i danni diversi dal danno alla persona, in secondo luogo perché la direttiva, oltre a non richiamare la CCV, non imponeva affatto limiti per danni alla persona provocati durante il trasporto terrestre rientrante tra le prestazioni oggetto del pacchetto turistico.

6.2. – Sul punto merita in primo luogo di essere precisato, quanto alla distinzione fra il contratto “tutto compreso” ed il contratto di viaggio di cui alla Convenzione internazionale, che la giurisprudenza di legittimità, debitamente richiamata dal giudice *a quo*, ha distinto il primo (c.d. “pacchetto turistico” o “package”), dal contratto di organizzazione o di intermediazione di viaggio di cui alla CCV, in quanto la “finalità turistica” nel primo caso assume rilievo, oltre che come elemento di qualificazione, anche con riguardo alle successive vicende del contratto (Cass., sentenza 24 luglio 2007, n. 16315, in particolare per il caso di impossibilità sopravvenuta). Alla luce di tale ricostruzione è agevole ritenere che l'applicazione della disciplina introdotta dalla CCV non fosse ricollegabile al tipo contrattuale che il d.lgs. n. 111 del 1995 era chiamato a disciplinare e che, quindi, il riferimento a tale disciplina non solo fosse un'eccezione, ma che fosse un'eccezione da circoscrivere in un ristretto margine di compatibilità e di favore verso il consumatore, di cui la legge delega aveva inteso individuare con precisione i contorni. Di tale aspetto il procedimento ermeneutico da condurre deve dunque necessariamente tener conto.

6.3. – In merito ai rapporti fra legge delega e norma attuativa, la giurispru-

denza di questa Corte ha affermato che il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa deve essere svolto attraverso «un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli concernenti, rispettivamente, la norma delegante (al fine di individuarne l'esatto contenuto, nel quadro dei principi e criteri direttivi e del contesto in cui questi si collocano, nonché delle ragioni e finalità della medesima) e la norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega» (tra le più recenti, sentenze n. 293 del 2010, n. 112 del 2008, n. 341, n. 340 e n. 170 del 2007). L'esame del vizio di eccesso di delega impone che l'interpretazione dei principi e dei criteri direttivi sia effettuata in riferimento alla *ratio* della legge delega, tenendo conto del contesto normativo in cui sono inseriti e delle finalità che ispirano complessivamente la delega ed in particolare i principi e i criteri direttivi specifici. In tale processo, in definitiva «i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della portata delle stesse» (sentenza n. 96 del 2001).

6.4. – Nel caso di specie, la delega ha indicato come criteri specifici quello della salvaguardia delle disposizioni più favorevoli dettate in tema di contratto di organizzazione di viaggio dalla legge n. 1084 del 1977 e quello della applicabilità espressa al risarcimento dei danni diversi dal danno alla persona, dei limiti stabiliti dalla legge n. 1084 del 1977 (art. 24, lettera *b*).

L'esegesi di tale disposto deve necessariamente essere conforme alla *ratio* della delega, che consisteva in primo luogo nell'attuazione della direttiva e, in ultima analisi, essere conforme alla *ratio* della stessa direttiva, consistente, fra l'altro, in un trattamento più favorevole alla tutela del consumatore, salva l'opportunità di limitare il risarcimento conformemente alle convenzioni in essa richiamate. Ciò va evidentemente inteso nel senso di adottare il medesimo massimale che il diritto uniforme riservava ai vettori delle prestazioni correlate, in modo da evitare che i venditori o gli organizzatori dei viaggi a pacchetto potessero essere tenuti ad un maggior indennizzo. In questo senso, evidentemente nessun profilo di maggior favore potrebbe essere rinvenuto nella CCV, disciplinando questa anche prestazioni non comprese nei tipi di trasporto di cui alle convenzioni internazionali citate nella direttiva, con la conseguenza che una limitazione di responsabilità meno favorevole rispetto alle prestazioni di viaggio-tipo non era giustificabile, non solo perché non prevista dalla direttiva, quanto perché norma chiaramente meno favorevole rispetto al consumatore danneggiato. Tale conclusione risulta, del resto, avvalorata dal dato testuale della lettera *c*) del più volte citato art. 14 della legge delega, che richiamava espressamente il limite risarcitorio fissato dalla Convenzione di Bruxelles soltanto con riferimento ai danni diversi dal danno alla persona, rispetto ai quali si circoscriveva l'ambito di discrezionalità del delegato. Una tale esegesi, peraltro, evidenzia proprio la coerenza fra il mancato espresso richiamo ai danni alla persona ed il concorrente criterio di delega orientato a conservare soltanto le norme più favorevoli. In altri termini, poiché la scelta legislativa era orientata

nel senso di maggior favore per il viaggiatore, in ossequio alle finalità della direttiva 90/314/CEE, correttamente la legge comunitaria del 1993 ha ritenuto di mantenere espressamente solo il limite risarcitorio per i danni alle cose, che pure la direttiva consentiva di ridurre negozialmente nei limiti della ragionevolezza, e di non richiamare l'analogo limite risarcitorio per i danni alle persone.

I rilievi svolti trovano significativo conforto nell'evoluzione della normativa conferente successiva al d.lgs. n. 111 del 1995 ed alla data del sinistro oggetto del giudizio principale. La disciplina relativa ai "servizi turistici" ed in particolare ai "pacchetti turistici", è stata dapprima inserita nel decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della L. 29 luglio 2003, n. 229), ed in particolare nell'art. 94, nel quale è stato soppresso il riferimento alla Convenzione di Bruxelles, ed il massimale del risarcimento è stato fissato con riferimento alle convenzioni internazionali in materia, di cui sono parte l'Italia o l'Unione europea. Infine, la disciplina di tali contratti è stata stabilita con il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio) che, intervenendo in modo organico sulla tematica dei pacchetti turistici e del rapporto contrattuale con il consumatore turista, ha provveduto peraltro all'abrogazione della legge n. 1084 del 1977.

7.— Va in conclusione dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 111 del 1995, nella parte in cui, in violazione dei criteri della legge delega, ha fissato un limite all'obbligo risarcitorio per danni alla persona, attraverso il richiamo della Convenzione di Bruxelles (CCV), limite non prefigurato dalla legge delega.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*];

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»), nella parte in cui, limitatamente alla responsabilità per danni alla persona, pone come limite all'obbligo di ristoro dei danni quello indicato dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, ratificata con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio – CCV).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

* * *

Sentenza n. 80/2012 (Pres. Gallo, Red. Silvestri)*Considerato in diritto**[omissis]*

4.4. – Un ultimo profilo di inammissibilità attiene alla ridondanza, sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni, delle questioni prospettate in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost.

Ancora di recente (sentenza n. 22 del 2012), questa Corte ha motivato la ridondanza di una questione prospettata in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost., sull'assunto che la violazione denunciata risultava «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni», incidendo le norme impugnate su un ambito materiale di potestà legislativa concorrente (in particolare, si trattava della materia «protezione civile»).

Negli odierni giudizi questa Corte è chiamata a valutare la ridondanza, sulle attribuzioni costituzionali delle Regioni, delle questioni di legittimità costituzionale proposte per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., ed aventi ad oggetto un intero *corpus* normativo (il cosiddetto codice del turismo), che sicuramente incide, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale in tema di turismo e di commercio, ma che interferisce pure con ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, con la materia «ordinamento civile»: sul punto, sentenza n. 369 del 2008).

Al riguardo, questa Corte ha altresì precisato che la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006).

Alla luce di tali considerazioni, risulta evidente come la valutazione della ridondanza, sulle attribuzioni regionali, delle censure proposte ai sensi degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., debba essere effettuata in relazione alle specifiche norme del cosiddetto codice del turismo, impugnate dalle odierne ricorrenti, e non rispetto all'intero *corpus* normativo di cui all'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011.

Pertanto, l'ammissibilità delle questioni poste in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. deve essere valutata individuando preliminarmente gli ambiti materiali su cui incidono le singole norme impugnate. Di conseguenza, la stessa verifica della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011 deve essere compiuta – in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. – non sulla disposizione in sé e per sé, ma avendo riguardo alle singole censure basate sull'asserita carenza di delega, considerate alla luce della loro

specifica ridondanza su competenze legislative costituzionalmente garantite delle Regioni.

5. – La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 2011, sollevata da tutte le ricorrenti per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., è ammissibile e fondata nei termini e nei limiti di seguito precisati.

5.1. – L'esame delle censure prospettate in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. deve essere preceduto dalla ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la delega attuata con l'art. 1 del decreto legislativo in esame.

Il comma 12 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 stabiliva che il Governo individuasse, entro il termine del 16 dicembre 2007, le disposizioni legislative statali vigenti, «evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi» e trasmettendo una relazione finale al Parlamento.

Il successivo comma 14 – nel testo modificato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) – ha delegato il Governo ad adottare, entro il 16 dicembre 2009, decreti legislativi che indicassero, tra le disposizioni legislative statali pubblicate prima del 1° gennaio 1970, quelle di cui si ritenesse indispensabile la permanenza in vigore. Fra i principi e criteri direttivi della suddetta delega rileva, ai fini del presente giudizio, quello riportato alla lettera e): «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse».

Il comma 14-ter ha stabilito che, «decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14 [e quindi a partire dal 16 dicembre 2010], ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22 [e quindi dal 16 marzo 2011], tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate».

In attuazione della delega prevista dal comma 14, il Governo ha adottato il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246). Con tale atto normativo il Governo si è limitato ad individuare le leggi ritenute indispensabili, senza dare attuazione al criterio di cui alla citata lettera e) del comma 14 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, senza cioè procedere alla «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse».

Il comma 15 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 ha disposto, a sua volta: «i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive

modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970».

Il richiamato art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), al comma 3, stabilisce: «Salvi i principi e i criteri direttivi specifici per le singole materie, stabiliti con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo, l'esercizio delle deleghe legislative [...] si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi [...]».

Il comma 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 – come modificato dall'art. 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti) – ha ulteriormente previsto: «Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 [...]».

Sulla base di quest'ultima disposizione è stato adottato il d.lgs. n. 79 del 2011, oggetto del presente giudizio.

[*omissis*]

5.7. – Sul piano più generale dei rapporti tra legge di delegazione e decreti legislativi – nei casi in cui il Parlamento abbia inteso dare mandato al Governo ad operare il riassetto di uno o più settori normativi – si deve richiamare la giurisprudenza di questa Corte, che ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normativa vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita.

A proposito delle deleghe che abbiano ad oggetto «la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti», «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è [...] ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010). Nel caso oggetto del presente giudizio, non si rinviene alcun principio e criterio direttivo nella materia “turismo”, come pure è richiesto dall'art. 20 della legge n. 59 del 1997, espressamente richiamato dalla legge n. 246 del 2005.

Anche dal punto di vista del rapporto complessivo tra delega e decreto legislativo, si deve riscontrare, nel caso di specie, una evidente distonia. Questa Corte ha difatti precisato che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della

delega» (sentenza n. 230 del 2010). Come già si è chiarito, la *ratio* della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 era quella di riordinare e riassetare la normativa statale, e non quella di riformulare i rapporti tra Stato e Regioni in diverse materie – anche di competenza residuale regionale – facendo ricorso all'avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate al livello regionale.

Lo scrutinio sulla carenza di delega prescinde quindi dalla correttezza dell'avocazione delle competenze legislative da parte dello Stato, ed è volto piuttosto a verificare se questo accentramento di competenze sia stato, anche in via generale, voluto e autorizzato dalla legge del Parlamento. Al riguardo, si deve concludere per la soluzione negativa, giacché la finalità fondamentale di semplificazione, che costituiva la *ratio* propria della legge n. 246 del 2005, era quella di creare insiemi normativi coerenti, a partire da una risistemazione delle norme vigenti, sparse e non coordinate, apportando quelle modifiche rese necessarie dalla composizione unitaria delle stesse. I rapporti tra Stato e Regioni stanno evidentemente su un altro piano e la modifica della loro disciplina richiede scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento.

6. – Alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, l'analisi della fondatezza della censura di carenza di delega si deve condurre non sull'intero d.lgs. n. 79 del 2011, ma sulle singole disposizioni impugnate – nei limiti della loro ridondanza sul riparto di competenze di cui all'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost. e sull'allocazione delle funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, di cui all'art. 118, primo comma, Cost. – allo scopo di verificare se ciascuna di esse possa essere catalogata tra le norme statali da riassetare ed armonizzare, o se invece si tratti di una nuova disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni su oggetti particolari, non compresa nella delega.

Si deve pertanto procedere all'esame delle singole disposizioni contenute nell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 ed impugnate dalle Regioni ricorrenti.

6.1. – L'art. 1, che definisce l'ambito di applicazione del cosiddetto codice del turismo, precisa che lo stesso «reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo ed altre norme in materia riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali».

La disposizione sopra riportata sfugge, nel suo complesso, alla censura di carenza di delega, in quanto precisa che le norme seguenti si mantengono nei confini della competenza statale e si limitano a dare attuazione alla delega di riordino e riassetto contenuta nella legge n. 246 del 2005. Ciò che esula dall'ambito consentito dalla delega è la finalità di provvedere «all'esercizio unitario delle funzioni amministrative», che, ricalcando la formula dell'art. 118,

primo comma, Cost., si riferisce al possibile accentramento di competenze amministrative, e conseguentemente legislative, secondo limiti e modalità precisati dalla giurisprudenza di questa Corte. Si tratta quindi di una finalità che attiene non al riassetto della legislazione statale in materia di turismo, ma che riassume sinteticamente l'orientamento a disciplinare, in senso innovativo, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia.

Sulla base delle precedenti considerazioni si deve ritenere che la questione prospettata sia non solo ammissibile – in quanto l'asserita violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ridonda, in tutta evidenza, nella lesione della competenza legislativa residuale regionale in materia di turismo – ma anche fondata, per carenza di delega, limitatamente alle parole «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia».

6.2. – L'art. 2 contiene i «principi sulla produzione del diritto in materia turistica» e pone le condizioni per l'intervento legislativo dello Stato nella stessa materia, riprendendo alcune affermazioni contenute nella sentenza di questa Corte n. 76 del 2009. Si tratta di disposizione del tutto nuova, che, pur nell'intenzione di adeguare la normativa ai principi stabiliti nella giurisprudenza costituzionale, per sua stessa natura incide sui rapporti tra Stato e Regioni in materia turistica e fuoriesce pertanto dai limiti della delega. Il seguito legislativo delle sentenze di questa Corte richiede, comunque, una manifestazione di volontà, pur generale e di principio, del legislatore delegante. In caso contrario, sarebbe il potere esecutivo delegato ad inserire nuove norme nell'ordinamento, in diretta attuazione di orientamenti giurisprudenziali di questa Corte, superando il potere legislativo del Parlamento delegante.

Per quanto sopra detto, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 è ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost.

6.3. – L'art. 3 contiene «principi in tema di turismo accessibile». Si deve rilevare che tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni che l'art. 1 dell'«accordo tra lo Stato e le regioni e province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, ai fini dell'adozione del provvedimento attuativo dell'art. 2, comma 4, della legge 29 marzo 2001, n. 135» – recepito come allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002 – aveva attribuito alle Regioni e alle Province autonome.

Indipendentemente da ogni considerazione di merito su tale disposizione, si deve rilevare che essa attiene, con evidenza, ai rapporti tra Stato e Regioni in materia di turismo e realizza un accentramento di funzioni, che, sulla base della natura residuale della competenza legislativa regionale, spettano in via ordinaria alle Regioni, salvo che lo Stato non operi l'avocazione delle stesse, con l'osservanza dei limiti e delle modalità precisati dalla giurisprudenza di questa Corte.

La questione di legittimità costituzionale promossa è, pertanto, ammissibile

e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

[*omissis*]

6.5. – L'art. 8 contiene una classificazione delle strutture ricettive. Tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni che l'art. 1 del già citato accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal menzionato d.P.C.m. 13 settembre 2002, aveva attribuito alle Regioni e alle Province autonome.

Anche in questo caso si tratta di un accentramento di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in forza della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo. Tale variazione del riparto delle competenze esula pertanto dal riordino della legislazione statale e incide sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, superando così i limiti della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005. Per tale motivo la questione di legittimità costituzionale promossa per eccesso di delega è ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.6. – L'art. 9 contiene una classificazione e una disciplina delle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere. Anche tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Si realizza, quindi, un accentramento di funzioni legislative spettanti in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo. Tale spostamento altera il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella suddetta materia.

Di conseguenza, deve ritenersi che la censura prospettata per eccesso di delega sia, non solo ammissibile, ma anche fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.7. – L'art. 10 contiene una classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive. Valgono ancora una volta le considerazioni già formulate in relazione ad altre norme del cosiddetto codice del turismo; infatti, pure l'art. 10 accentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

La norma impugnata realizza, dunque, un accentramento di funzioni legislative che, in base alla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, spettano in via ordinaria a queste ultime e il cui spostamento implica una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, che esula dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005. Deve pertanto ritenersi che la censura prospettata per eccesso di delega sia, non solo ammissibile, ma anche

fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.8. – L'art. 11, comma 1, contiene una disciplina della pubblicità dei prezzi, stabilendo l'obbligo per gli operatori turistici di comunicare alle Regioni e alle Province autonome i prezzi praticati. Si tratta di norma che riprende in parte il contenuto dell'art. 1 della legge 25 agosto 1991, n. 284 (Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche) emanata anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. L'imposizione dell'obbligo di comunicazione indicato rientra nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia turistica ed implica, di conseguenza, un'alterazione del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni stesse, quale emerge dopo la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), variazione non compresa nell'ambito della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, si deve ritenere che la questione di legittimità costituzionale in esame sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.9. – L'art. 12 contiene una classificazione ed una disciplina delle strutture ricettive extralberghiere. Tale disposizione accentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Il legislatore delegato ha operato un accentramento statale di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in base alla loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, determinando, quindi, una variazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella predetta materia, non contemplata nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, la questione di legittimità costituzionale prospettata per eccesso di delega deve essere ritenuta ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

6.10. – L'art. 13 contiene una classificazione ed una disciplina delle strutture ricettive all'aperto. Con tale disposizione si accentrano in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Ancora una volta, il legislatore delegato ha operato un accentramento di funzioni che spettano in via ordinaria alle Regioni, sulla base della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, con la conseguenza di produrre una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni nella detta materia, non contemplata nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, la questione di legittimità costituzionale prospettata per

eccesso di delega deve essere ritenuta ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.11. – L'art. 14 contiene la definizione delle strutture ricettive di mero supporto. Si tratta di norma del tutto nuova, che incide con evidenza nella materia "turismo", di competenza legislativa residuale delle Regioni, e fuoriesce pertanto dalla delega di riordino e riassetto delle leggi statali nella suddetta materia, contenuta nella legge n. 246 del 2005. Si deve, di conseguenza, ritenere che la censura prospettata per eccesso di delega sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.12. – L'art. 15 contiene una disciplina degli standard qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive. Tale disposizione concentra in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

La norma impugnata realizza un accentramento statale di funzioni che spettano alle Regioni, titolari di competenza legislativa residuale nella materia del turismo; si determina così una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, non autorizzata dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, l'impugnativa promossa per eccesso di delega è, non solo ammissibile, ma anche fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.13. – L'art. 16 detta norme sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive. Con tale disposizione lo Stato incide sulla disciplina dei procedimenti amministrativi relativi ad attività turistiche, riservata dalla Costituzione alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Si tratta quindi di una variazione del riparto delle competenze, quale risulta dal Titolo V della Parte II della Costituzione, dopo la riforma operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, non rientrante nei limiti della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Si deve pertanto ritenere che la questione prospettata per eccesso di delega sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.14. – L'art. 18 contiene «definizioni» in materia di agenzie di viaggio e turismo. Con tale disposizione vengono concentrati in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Si tratta, ancora una volta, di un accentramento di competenze spettanti in via ordinaria alle Regioni, in forza della loro competenza legislativa esclusiva in materia di turismo. Si opera in tal modo una variazione del riparto delle

competenze tra Stato e Regioni nella detta materia, che esula dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, deve essere ritenuta ammissibile e fondata la censura sollevata per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

[*omissis*]

6.16. – L'art. 20, comma 2, dispone che l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie, già legittimate ad operare, non richiede la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio. Con tale disposizione si disciplina un aspetto di dettaglio nella materia "turismo", attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni. Si opera in tal modo una variazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, quale emerge dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, a seguito della legge cost. n. 3 del 2001, variazione non contemplata dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Pertanto, la questione promossa per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., deve essere dichiarata ammissibile e fondata.

6.17. – L'art. 21 reca norme in tema di semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle agenzie di viaggio e turismo. Si tratta di disposizione del tutto nuova, che modifica la disciplina dei procedimenti amministrativi in materia di turismo, spettante in via ordinaria alla competenza legislativa residuale delle Regioni. L'incidenza della norma impugnata su ambiti rimessi al legislatore regionale e il suo carattere innovativo (non consentito dalla delega contenuta nella legge n. 246 del 2005) determinano l'ammissibilità e la fondatezza della questione prospettata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost.

6.18. – L'art. 23, commi 1 e 2, definisce e regola i «sistemi turistici locali». La stessa definizione, che la norma impugnata dà di questi, dimostra l'inerenza di tale disciplina alla materia "turismo", di competenza residuale delle Regioni. Si definiscono in tal modo, infatti, «i contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese singole o associate».

Una disposizione simile era contenuta nell'art. 5 della legge n. 135 del 2001, emanata in data anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, che ha attribuito la materia "turismo" alla competenza legislativa residuale delle Regioni. La norma censurata introduce pertanto una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di turismo, quale emerge dal Titolo V della Parte II della Costituzione. Tale variazione, come già più volte evidenziato, non era compresa nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005.

Per quanto detto, si deve ritenere che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 1 e 2, sia ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost.

[*omissis*]

6.20. – L'art. 30, comma 1, disciplina le agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito. Si tratta di norma del tutto nuova, che rientra in modo evidente nella competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo. Poiché introduce una variazione al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella suddetta materia, quale emerge dal Titolo V della Parte II della Costituzione, dopo la riforma del 2001, la norma citata non rientra nell'ambito della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005. Si deve perciò ritenere che la questione prospettata per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., sia ammissibile e fondata.

6.21. – L'art. 68 disciplina le attività di assistenza al turista. Non risultano disposizioni legislative statali preesistenti. La norma in questione può essere assimilata a quanto disposto, in maniera generica, dall'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002. Con la disposizione impugnata vengono accentrate allo Stato funzioni amministrative e legislative spettanti in via ordinaria alle Regioni, in base agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

La riconducibilità della normativa censurata all'ambito materiale del "turismo" determina l'ammissibilità della questione promossa per violazione della delega legislativa.

Poiché la delega contenuta nella legge n. 246 del 2005 non contemplava la variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di turismo, la suddetta norma deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

6.22. – L'art. 69 disciplina la gestione dei reclami nei confronti delle imprese e degli operatori turistici. La disposizione in oggetto presenta un contenuto genericamente assimilabile a quello dell'art. 4 della legge n. 135 del 2001, anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione operata con la legge cost. n. 3 del 2001. Poiché tale disposizione accentra allo Stato attività che in via ordinaria spettano alle Regioni, in base alla loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, essa fuoriesce dal campo della delega contenuta nella legge n. 246 del 2005, con la conseguenza di rendere la questione ammissibile e fondata, per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, in relazione agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 1, limitatamente alle parole «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia», nonché degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011;

2) [*omissis*];

3) [*omissis*];

4) [*omissis*];

5) [*omissis*];

6) [*omissis*];

7) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

* * *

Sentenza n. 162/2012 (Pres. Quaranta; Red. Cartabia)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4.1. – Nel merito, la questione è fondata con riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost.

In riferimento alle deleghe per il riordino o il riassetto di settori normativi – tra le quali, come si è detto poco sopra, deve essere annoverata la delega contenuta nell'art. 44 della legge n. 69 del 2009 – questa Corte ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto. La Corte ha sempre rimarcato che, a proposito di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è (...) ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni

vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010), specificando che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] – più o meno ampi – margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 230 del 2010).

Questi principi, costantemente affermati dalla giurisprudenza di questa Corte e ribaditi da ultimo nella sentenza n. 80 del 2012, impongono, nel caso di deleghe per il riordino o il riassetto normativo, un'interpretazione restrittiva dei poteri innovativi del legislatore delegato, da intendersi in ogni caso strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega.

Alla luce di tali principi, in merito alla questione oggi all'esame della Corte, occorre ricordare che la delega – che deve essere qualificata come una delega per il riordino e il riassetto normativo – abilitava il legislatore delegato a intervenire, oltre che sul processo amministrativo, sulle azioni e le funzioni del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni e in riferimento alla giurisdizione estesa al merito, ma sempre entro i limiti del riordino della normativa vigente; il che comporta di certo una capacità innovativa dell'ordinamento da parte del Governo delegato all'esercizio della funzione legislativa, da interpretarsi però in senso restrittivo e comunque rigorosamente funzionale al perseguimento delle finalità espresse dal legislatore delegante.

4.2. – In base alla delega conferitagli, il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi, doveva tenere conto della «giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» nell'assicurare la concentrazione delle tutele, secondo quanto prescritto dalla legge di delega (art. 44, commi 1 e 2, della legge n.69 del 2009).

Attribuendo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (con la competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, e con cognizione estesa al merito), il legislatore delegato non ha invece tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto.

La Corte di cassazione ha, infatti, sempre precisato che la competenza giurisdizionale a conoscere delle opposizioni (art. 196 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58) avverso le sanzioni inflitte dalla CONSOB ai promotori finanziari, anche di tipo interdittivo, spetta all'autorità giudiziaria ordinaria, posto che anche tali sanzioni, non diversamente da quelle pecuniarie, debbono essere applicate sulla base della gravità della violazione e tenuto conto dell'eventuale recidiva e quindi sulla base di criteri che non possono ritenersi espressione di discrezionalità amministrativa (Corte di cassazione, sezioni unite civili, 22 luglio 2004, n. 13703; nello stesso senso 11 febbraio 2003, n. 1992; 11 luglio 2001, n. 9383). Anche il Consiglio di Stato ha riconosciuto che, in punto di giurisdizione sulle controversie aventi per oggetto sanzioni inflitte dalla CONSOB, sussistero precedenti giurisprudenziali nel senso della giurisdizione ordinaria, affermando da ultimo la giurisdizione del giudice amministrativo solo sulla base

dell'insuperabile dato legislativo espressamente consolidato nell'art. 133 (materie di giurisdizione esclusiva), comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 104 del 2010, che prevede testualmente che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati (...) dalla Commissione nazionale per la società e la borsa» (Consiglio di Stato, sezione VI, 19 luglio 2011, n. 10287), vale a dire sulla base proprio delle disposizioni impugnate in questa sede. Precedentemente all'intervento legislativo qui in esame, invece, lo stesso Consiglio di Stato aveva aderito all'impostazione della Cassazione, secondo cui doveva attribuirsi al giudice ordinario la giurisdizione sulle sanzioni inflitte dalla CONSOB (Consiglio di Stato, sezione VI, 6 novembre 2007, n. 6474; cfr. in precedenza, sezione VI, 19 marzo 2002, n. 4148).

La citata giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale esclude che l'irrogazione delle sanzioni da parte della CONSOB sia espressione di mera discrezionalità amministrativa, unitamente alla considerazione che tali sanzioni possono essere sia di natura pecuniaria, sia di tenore interdittivo (giungendo persino ad incidere sulla possibilità che il soggetto sanzionato continui ad esercitare l'attività intrapresa), impedisce di giustificare sul piano della legittimità costituzionale l'intervento del legislatore delegato, il quale, incidendo profondamente sul precedente assetto, ha trasferito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle sanzioni inflitte dalla CONSOB, discostandosi dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che invece avrebbe dovuto orientare l'intervento del legislatore delegato, secondo quanto prescritto dalla delega. Di conseguenza, deve ritenersi che, limitatamente a simile attribuzione di giurisdizione, siano stati ecceduti i limiti della delega conferita, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

5. – Per le medesime ragioni sopra illustrate deve ritenersi affetto da illegittimità costituzionale anche l'intero articolo 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, nella parte in cui abroga le disposizioni del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, che attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla CONSOB, con la conseguenza che queste ultime disposizioni, illegittimamente abrogate, tornano ad avere applicazione.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli articoli 133, comma 1, lettera l), 135, comma 1, lettera c), e 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella

parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del TAR Lazio – sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), e dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato numero 4, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010;

2) *[omissis]*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

* * *

Sentenza n. 178/2012 (Pres. Quaranta; Red. Gallo)

Considerato in diritto

[omissis]

6.1. – Tra le questioni aventi ad oggetto il secondo periodo del comma 1 dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011 è necessario scrutinare preliminarmente, in base ad un ordine di priorità logica, quella incentrata sull'eccesso di delega, proposta da tutte le ricorrenti ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano.

La questione è fondata.

6.2. – Questa Corte ha già sottolineato che, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 42 del 2009, le uniche disposizioni di tale legge applicabili agli enti ad autonomia differenziata sono gli artt. 15, 22 e 27 (sentenze n. 71 e n. 64 del 2012; n. 201 del 2010).

Esclusa la rilevanza degli artt. 15 e 22 – attinenti, come già osservato al punto 4.2., ad aspetti non pertinenti alla questione; e cioè, rispettivamente, al finanziamento delle città metropolitane ed alla perequazione infrastrutturale –, va ricordato che il citato art. 27 fissa il principio secondo cui gli enti ad autonomia differenziata, «nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario» secondo le procedure «pattizie» previste per l'introduzione delle norme attuative degli statuti (cioè «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi»). Detto art. 27, dunque, non pone alcuna deroga all'adozione di tali procedure, con la conseguenza che, in base alla legge n. 42 del 2009, tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione (ivi comprese quelle dell'art. 2, che il d.lgs. n. 118 del 2011 dichiara espressamente di attuare) si applicano agli enti ad autonomia differenziata non in via diretta, ma solo se recepite tramite le speciali procedure previste per le norme di attuazione statutaria.

La normativa impugnata stabilisce, invece, che, qualora «entro sei mesi

dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure» di attuazione statutaria, l'intero decreto delegato e gli indicati decreti legislativi «trovano immediata e diretta applicazione» nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano «sino al completamento delle procedure medesime». Tale diretta – ancorché transitoria – applicazione eccede, pertanto, i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente eccezioni, con riguardo ai suddetti enti, alla regola dell'adozione delle peculiari procedure “pattizie” previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria.

6.3. – La violazione di tali prescrizioni contenute nella legge di delegazione, dirette a tutelare la speciale autonomia delle Regioni e Province autonome, comporta, dunque, l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata e l'assorbimento di tutte le altre questioni prospettate dalle ricorrenti nei confronti della medesima normativa.

7. – Vanno esaminate, infine, le questioni riguardanti l'alinea e la lettera *k*) dell'unico comma dell'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011, impugnati dalla Regione autonoma Valle d'Aosta e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. La disposizione è censurata nella parte in cui prevede che le regole contabili in essa indicate si applicano, nel settore sanitario, anche alla «regione o [...] provincia autonoma».

La Regione autonoma Valle d'Aosta denuncia la violazione dell'art. 76 Cost. per le medesime ragioni prospettate con riferimento all'impugnazione dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011, in considerazione dell'eccesso del legislatore delegato dai limiti della delega contenuta negli artt. 2 e 27 della legge n. 42 del 2009 (*supra*, punti 5. e 6.). Essa afferma, inoltre, che la disposizione censurata invade gli ambiti riservati dallo statuto alla potestà legislativa regionale nelle materie dell'ordinamento contabile proprio e dei propri enti dipendenti, compresa l'Azienda sanitaria valdostana (art. 2, primo comma, lettere *a* e *b*) e dell'«igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, primo comma, lettera *l*).

Le Province autonome di Trento e di Bolzano prospettano censure analoghe a quelle sollevate con riguardo al secondo periodo dell'unico comma dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011 (*supra*, punto 6.). La Provincia autonoma di Trento denuncia anche la violazione dell'art. 76 Cost.

La Regione autonoma Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento evidenziano, infine, che nei rispettivi territori la sanità è interamente a carico dei propri bilanci. Da ciò deriverebbe, secondo la Provincia, l'irragionevolezza della disposizione denunciata e, secondo la Regione, il contrasto della stessa disposizione con il principio, affermato nelle sentenze della Corte costituzionale n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009, secondo cui lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, non può dettare norme di coordinamento della finanza sanitaria.

7.1. – Anche con riguardo a tale normativa è necessario esaminare preli-

minarmente la questione, proposta dalla Regione autonoma Valle d'Aosta e dalla Provincia autonoma di Trento, concernente l'eccesso di delega. Tali ricorrenti prospettano al riguardo censure analoghe a quelle, sopra scrutinate, relative al secondo periodo dell'unico comma dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011.

7.2. – La questione è fondata per le medesime ragioni indicate al punto 6.

Deve infatti osservarsi che: a) in base alla legge di delegazione n. 42 del 2009, la normativa impugnata non è applicabile agli enti ad autonomia speciale (comma 2 dell'art. 1); b) la legge di delegazione richiede, nei confronti di tali enti, l'adozione delle procedure "pattizie" di attuazione statutaria (art. 27); c) la normativa impugnata stabilisce, invece, la propria applicazione diretta ai medesimi enti ad autonomia differenziata, senza l'intermediazione di norme adottate con le procedure previste per l'attuazione statutaria. Tutto ciò comporta il superamento, da parte del legislatore delegato, dei limiti fissati dalla legge di delegazione a tutela della speciale autonomia delle Regioni e Province autonome, con conseguente illegittimità costituzionale, in parte qua, della norma denunciata ed assorbimento delle altre questioni prospettate dalle predette ricorrenti nei confronti della medesima normativa.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del secondo periodo del comma 1 dell'art. 37 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'alinea e della lettera *k*) del comma 1 dell'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011, nella parte in cui si applicano direttamente alle Regioni autonome ed alle Province autonome;

3) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

* * *

Sentenza n. 272/2012 (Pres. Quaranta; Red. Criscuolo)

Considerato in diritto

[*omissis*]

12. – Devono essere esaminate con priorità, per ragioni di ordine logico, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli articoli 76 e

77 Cost., nei confronti dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, con particolare riguardo al carattere obbligatorio che detta norma, in asserita violazione della legge delega, attribuisce al preliminare esperimento della procedura di mediazione.

Al riguardo, è il caso di osservare che l'ordinanza di rimessione del TAR menziona esplicitamente tra i parametri costituzionali, oltre all'art. 24, soltanto l'art. 77 Cost. Tuttavia, poiché dalla motivazione della detta ordinanza si desume con chiarezza il richiamo anche alla violazione dell'art. 76 Cost., lo scrutinio di legittimità costituzionale va condotto pure in riferimento all'eccesso di delega, peraltro evocato da altre ordinanze di rimessione.

Il citato art. 5, comma 1, sotto la rubrica «Condizione di procedibilità e rapporti con il processo», così dispone: «1. Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto preliminarmente ad esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-*bis* del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice, ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione. Il presente comma non si applica alle azioni previste dagli articoli 37, 140 e 140-*bis* del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni».

In forza di tale norma, la parte che intende agire in giudizio per una delle azioni specificamente indicate, è tenuta, in via preliminare, ad esperire la procedura di conciliazione, disciplinata come condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Il carattere obbligatorio così attribuito a detta procedura è censurato, per eccesso o difetto di delega, da quasi tutte le ordinanze di rimessione sopra riassunte; e tali censure sono fondate.

12.1. – Si deve premettere che, come questa Corte ha più volte affermato, «Il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della

delega; l'altro relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi.

Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente» (*ex plurimis*: sentenze n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, nn. 340 e 170 del 2007).

In particolare, circa i requisiti che devono fungere da cerniera tra i due atti normativi, «i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega» (sentenza n. 341 del 2007, ordinanza n. 228 del 2005).

Ciò posto, si deve osservare che sia la legge delega (art. 60, comma 2 e comma 3, lettera c, della legge n. 69 del 2009), sia il d.lgs. n. 28 del 2010 (preambolo) si richiamano al rispetto e alla coerenza con la normativa dell'Unione europea. È necessaria, dunque, una ricognizione, sia pure concisa, degli elementi desumibili da tale normativa.

L'indagine deve prendere le mosse dalla direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 21 maggio 2008, «relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale». Essa risponde alla necessità – già posta in rilievo dal Consiglio europeo nella riunione di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, nelle conclusioni adottate dal detto Consiglio nel maggio 2000, nonché dal libro verde presentato dalla Commissione nell'aprile 2002 – di garantire un migliore accesso alla giustizia, invitando gli Stati membri ad istituire procedure extragiudiziali ed alternative di risoluzione delle controversie civili e commerciali.

La direttiva muove dal presupposto che la mediazione «può fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale attraverso procedure concepite in base alle esigenze delle parti. Gli accordi risultanti dalla mediazione hanno maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente e preservano più facilmente una relazione amichevole e sostenibile tra le parti. Tali benefici diventano anche più evidenti nelle situazioni che mostrano elementi di portata transfrontaliera» (direttiva citata, sesto Considerando).

Il quattordicesimo Considerando afferma che «La presente direttiva dovrebbe inoltre fare salva la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto ad incentivi o sanzioni, purché tale

legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario. Del pari, la presente direttiva non dovrebbe pregiudicare gli attuali sistemi di mediazione autoregolatori nella misura in cui essi trattano aspetti non coperti dalla presente direttiva». Il principio, poi, è ripreso e precisato nell'art. 3, lettera *a*), della direttiva medesima che, dopo avere definito la mediazione come «un procedimento strutturato, indipendentemente dalla denominazione, dove due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima con l'assistenza di un mediatore», in ordine alle modalità stabilisce che «Tale procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro».

Infine, l'art. 5, comma 2, dispone che «La presente direttiva lascia impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario».

Merita, poi, di essere menzionata la Risoluzione del Parlamento europeo in data 25 ottobre 2011 (2011/2117-INI) sui metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare, ancorché priva di efficacia vincolante.

Essa considera, tra l'altro, che una soluzione alternativa delle controversie (Alternative Dispute Resolution – ADR), che consenta alle parti di evitare le tradizionali procedure arbitrali, può costituire un'alternativa rapida ed economica ai contenziosi; e, al paragrafo 10, afferma che «al fine di non pregiudicare l'accesso alla giustizia, si oppone a qualsiasi imposizione generalizzata di un sistema obbligatorio di ADR a livello di UE, ma ritiene che si potrebbe valutare un meccanismo obbligatorio per la presentazione dei reclami delle parti al fine di esaminare le possibilità di ADR». Al paragrafo 31, sesto capoverso, aggiunge (tra l'altro) che l'ADR deve avere un carattere facoltativo, fondato sul rispetto della libera scelta delle parti durante l'intero arco del processo, che lasci loro la possibilità di risolvere in qualsiasi istante la controversia dinanzi ad un tribunale, e che esso non deve essere in alcun caso una prima tappa obbligatoria preliminare all'azione in giudizio.

Da ultimo, va ricordata, nei limiti in precedenza esposti, la risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 (2011/2026-INI), relativa all'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri, impatto della stessa sulla mediazione e sua adozione da parte dei tribunali. Tale risoluzione, nel passare in rassegna le modalità con cui alcuni degli Stati membri hanno attuato la direttiva citata, osserva nel paragrafo 10 che «nel sistema giuridico italiano la mediazione obbligatoria sembra raggiungere l'obiettivo di diminuire la congestione nei tribunali; ciononostante sottolinea che la mediazione dovrebbe essere promossa come una forma di giustizia alternativa praticabile, a basso costo e più

rapida, piuttosto che come un elemento obbligatorio della procedura giudiziaria».

Per completare il quadro, è da considerare, nei limiti di seguito precisati, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 18 marzo 2010, Sezione quarta, pronunciata nelle cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08, C-320/08.

Con tale pronuncia la Corte ha affermato i seguenti principi: a) l'art. 34 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, n. 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa di uno Stato membro in forza della quale le controversie in materia di servizi di comunicazione elettronica tra utenti finali e fornitori di tali servizi, che riguardano diritti conferiti da tale direttiva, devono formare oggetto di un tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale come condizione per la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali; b) neanche i principi di equivalenza e di effettività, nonché il principio della tutela giurisdizionale effettiva, ostano ad una normativa nazionale che impone per siffatte controversie il previo esperimento di una procedura di conciliazione extragiudiziale, a condizione che tale procedura non conduca ad una decisione vincolante per le parti, non comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione dei diritti in questione e non generi costi, ovvero questi non siano ingenti per le parti, e purché la via elettronica non costituisca l'unica modalità di accesso a detta procedura di conciliazione e sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo imponga.

Nella motivazione della pronuncia si legge (punto 65) che, da un lato, non esiste un'alternativa meno vincolante alla predisposizione di una procedura obbligatoria, dato che l'introduzione di una procedura di risoluzione extragiudiziale meramente facoltativa non costituisce uno strumento altrettanto efficace per la realizzazione di detti obiettivi; dall'altro, non sussiste una sproporzione manifesta tra tali obiettivi e gli eventuali inconvenienti causati dal carattere obbligatorio della procedura di conciliazione extragiudiziale.

12.2. – Come emerge dalla ricognizione che precede, dai richiamati atti dell'Unione europea non si desume alcuna esplicita o implicita opzione a favore del carattere obbligatorio dell'istituto della mediazione. Fermo il *favor* dimostrato verso detto istituto, in quanto ritenuto idoneo a fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale, il diritto dell'Unione disciplina le modalità con le quali il procedimento può essere strutturato («può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro», ai sensi dell'art. 3, lettera *a*, della direttiva 2008/52/CE del 21 maggio 2008), ma non impone e nemmeno consiglia l'adozione del modello obbligatorio, limitandosi a stabilire che resta impregiudicata la legislazione nazionale che

rende il ricorso alla mediazione obbligatorio (art. 5, comma 2, della direttiva citata).

Allo stesso principio, come risulta dal dispositivo, s'ispira la sentenza della Corte di giustizia richiamata nel paragrafo che precede. Vero è che, in un passaggio argomentativo (punto 65 della motivazione) la Corte considera inesistente una alternativa meno vincolante alla predisposizione di una procedura obbligatoria, perché l'introduzione di una procedura di risoluzione extragiudiziale meramente facoltativa non costituirebbe uno strumento altrettanto efficace per la realizzazione degli obiettivi perseguiti. Ma tale rilievo non può costituire un precedente, sia perché si tratta di un obiter dictum, sia perché la sentenza citata interviene su una procedura conciliativa concernente un tipo ben circoscritto di controversie (quelle in materia di servizi di comunicazioni elettroniche tra utenti finali e fornitori di tali servizi), là dove la mediazione di cui qui si discute riguarda un rilevante numero di vertenze, che rende non comparabili le due procedure anche per le differenze strutturali che le caratterizzano.

Pertanto, la disciplina dell'UE si rivela neutrale in ordine alla scelta del modello di mediazione da adottare, la quale resta demandata ai singoli Stati membri, purché sia garantito il diritto di adire i giudici competenti per la definizione giudiziaria delle controversie.

Ne deriva che l'opzione a favore del modello di mediazione obbligatoria, operata dalla normativa censurata, non può trovare fondamento nella citata disciplina.

Infatti, una volta raggiunta tale conclusione, si deve per conseguenza escludere che il contenuto della legge delega, richiamando la direttiva comunitaria, possa essere interpretato come scelta a favore del modello di mediazione obbligatoria.

13. – Si deve ora procedere all'interpretazione della legge delega (art. 60 della legge n. 69 del 2009), al fine di verificare il rispetto dei principi da essa posti in sede di emanazione del d.lgs. n. 28 del 2010 e, in particolare, delle disposizioni oggetto di censure.

Orbene, la detta legge delega, tra i principi e criteri direttivi di cui all'art. 60, comma 3, non esplicita in alcun modo la previsione del carattere obbligatorio della mediazione finalizzata alla conciliazione. Sul punto l'art. 60 della legge n. 69 del 2009, che per altri aspetti dell'istituto si rivela abbastanza dettagliato, risulta del tutto silente. Eppure, non si può certo ritenere che l'omissione riguardi un aspetto secondario o marginale. Al contrario, la scelta del modello di mediazione costituisce un profilo centrale nella disciplina dell'istituto, come risulta sia dall'ampio dibattito dottrinale svoltosi in proposito, sia dai lavori parlamentari durante i quali il tema dell'obbligatorietà o meno della mediazione fu più volte discusso.

Non si potrebbe ritenere che il carattere obbligatorio sia implicitamente desumibile dall'art. 60 citato, comma 3, lettera a). Tale disposizione, nel

prevedere che la mediazione abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, aggiunge la frase «senza precludere l'accesso alla giustizia». Si tratta, però, di un'affermazione di carattere generale, non a caso collocata in apertura dell'elenco dei principi e criteri direttivi e non necessariamente collegabile alla scelta di un determinato modello procedurale, tanto più che nella norma di delega non mancano spunti ben più espliciti che orientano l'interprete in senso contrario rispetto alla volontà del legislatore delegante di introdurre una procedura a carattere obbligatorio.

In particolare: l'art. 60, comma 3, lettera c), dispone che la mediazione sia disciplinata «anche attraverso l'estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5», recante la definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia. Gli articoli da 38 a 40 di tale decreto (poi abrogati dall'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010) prevedevano un procedimento di conciliazione stragiudiziale nel quale il ricorso alla mediazione trovava la propria fonte in un accordo tra le parti (contratto o statuto). Il modulo richiamato dal legislatore delegante era, dunque, di fonte volontaria, il che non si concilia (pur volendo considerare quel richiamo come non vincolante) con un'opzione a favore della mediazione obbligatoria.

Ancora, merita di essere menzionato il disposto dell'art. 60, comma 3, lettera n), della norma di delega, alla stregua del quale nell'esercizio della delega stessa il Governo doveva attenersi (tra gli altri) al principio di «prevedere il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione». Orbene, «possibilità» di avvalersi significa, evidentemente, facoltà, e non obbligo, di avvalersi («è tenuto preliminarmente»), cui invece fa riferimento l'art. 5, comma 1, del decreto delegato. Il che si evince con chiarezza dall'art. 4, comma 3, di quest'ultimo.

La disposizione così stabilisce: «All'atto del conferimento dell'incarico, l'avvocato è tenuto ad informare l'assistito della possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione disciplinato dal presente decreto e delle agevolazioni fiscali di cui agli articoli 17 e 20»; poi, così prosegue: «L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale». Com'è palese, si tratta di due disposizioni distinte, la prima riferibile alla mediazione facoltativa, la seconda alla mediazione obbligatoria e perciò costituente condizione di procedibilità della domanda. Tuttavia, soltanto il primo modello trova la necessaria copertura nella norma di delega. Il secondo compare nel decreto delegato, ma è privo di ancoraggio nella norma suddetta.

Il denunciato eccesso di delega, dunque, sussiste, in relazione al carattere obbligatorio dell'istituto di conciliazione e alla conseguente strutturazione della relativa procedura come condizione di procedibilità della domanda giudiziale nelle controversie di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010.

Tale vizio non potrebbe essere superato considerando la norma introdotta dal legislatore delegato come un coerente sviluppo e completamento delle scelte espresse dal delegante, perché – come sopra messo in rilievo – in realtà con il censurato art. 5, comma 1, si è posto in essere un istituto (la mediazione obbligatoria in relazione alle controversie nella norma stessa elencate) che non soltanto è privo di riferimenti ai principi e criteri della delega ma, almeno in due punti, contrasta con la concezione della mediazione come imposta dalla normativa delegata.

Né giova il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 276 del 2000.

Invero, con quella pronuncia fu dichiarata (tra l'altro) non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 410, 410-*bis* e 412-*bis* cod. proc. civ., come modificati, aggiunti o sostituiti dagli artt. 36, 37 e 39 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e dall'art. 19 del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80).

La Corte pervenne a tale decisione escludendo (tra l'altro) che le norme censurate fossero viziate da eccesso di delega. A tal fine, essa, prendendo le mosse dalla complessa riforma che aveva realizzato il passaggio dalla giurisdizione amministrativa a quella ordinaria delle controversie sul rapporto di impiego «privatizzato» con le pubbliche amministrazioni, sottolineò che la messa a punto di strumenti idonei ad agevolare la composizione stragiudiziale delle controversie, per limitare il ricorso al giudice ordinario alle sole ipotesi di inutile sperimentazione del tentativo di conciliazione, appariva un momento essenziale per la riuscita della riforma. Pose l'accento sul criterio direttivo di cui all'art. 11, comma 4, lettera g), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), rimarcando che detta norma, nel devolvere al giudice ordinario tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, prevedeva l'introduzione di «misure organizzative e processuali anche di carattere generale, atte a prevenire disfunzioni relative al sovraccarico del contenzioso», nonché di «procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato». Dopo avere ricostruito l'oggetto della delega, osservò che «la lettera della delega del 1997 – riferendosi a “procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato” – non menziona il predicato dell'obbligatorietà. Ma è anche vero che, quando la delega venne conferita, l'articolo 410 del codice di procedura civile, nel testo allora vigente, già contemplava un tentativo facoltativo di conciliazione per le controversie *ex* art. 409, mentre l'art. 69 del decreto legislativo n. 29 del 1993 prevedeva – come si è detto – un tentativo obbligatorio

di conciliazione per le controversie di pubblico impiego privatizzato. In siffatto contesto deve escludersi che la delega si limitasse ad attribuire al legislatore delegato il potere di regolare diversamente le mere modalità organizzative del tentativo di conciliazione esistente, senza consentire (per le controversie *ex art.* 409 del codice di procedura civile) l'introduzione dell'obbligatorietà».

Come si vede, la sentenza n. 276 del 2000, per giungere alla conclusione secondo cui «L'introduzione del tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie *ex art.* 409 del codice di procedura civile ha dunque rispettato la delega» (punto 2.5. quarto capoverso, del Considerato in diritto), fece leva sia sul contesto della riforma attuata, senza dubbio di ampio respiro ma circoscritta alle controversie nel settore del diritto del lavoro, sia sulla presenza in tale settore di un tentativo facoltativo di conciliazione per le controversie ai sensi dell'art. 409 cod. proc. civ., e di un tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie di pubblico impiego privatizzato. Pertanto la previsione dell'obbligatorietà, nel quadro delle «misure organizzative e processuali anche di carattere generale atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso» (art. 11, comma 4, lettera g, della citata norma di delega) non appariva come un *novum* avulso da questa, ma costituiva piuttosto il coerente sviluppo di un principio già presente nello specifico settore.

La fattispecie qui in esame è, invece, diversa: a parte la differenza di contesto, essa delinea un istituto a carattere generale, destinato ad operare per un numero consistente di controversie, in relazione alle quali, però, alla stregua delle considerazioni sopra svolte, il carattere dell'obbligatorietà per la mediazione non trova alcun ancoraggio nella legge delega.

Né varrebbe addurre che l'ordinamento conosce varie procedure obbligatorie di conciliazione, trattandosi di procedimenti specifici, per singoli settori, in relazione ai quali nessun rapporto di derivazione è configurabile in riferimento all'istituto in esame.

Infine, quanto alla finalità ispiratrice del detto istituto, consistente nell'esigenza di individuare misure alternative per la definizione delle controversie civili e commerciali, anche al fine di ridurre il contenzioso gravante sui giudici professionali, va rilevato che il carattere obbligatorio della mediazione non è intrinseco alla sua *ratio*, come agevolmente si desume dalla previsione di altri moduli procedurali (facoltativi o disposti su invito del giudice), del pari ritenuti idonei a perseguire effetti deflattivi e quindi volti a semplificare e migliorare l'accesso alla giustizia.

In definitiva, alla stregua delle considerazioni fin qui esposte, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, per violazione degli artt. 76 e 77 Cost. La declaratoria deve essere estesa all'intero comma 1, perché gli ultimi tre periodi sono strettamente collegati a quelli precedenti (oggetto delle censure), sicché resterebbero privi di significato a seguito della caducazione di questi.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e quindi in via

conseguenziale alla decisione adottata, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale: a) dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2010, limitatamente al secondo periodo («L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale») e al sesto periodo, limitatamente alla frase «se non provvede ai sensi dell'articolo 5, comma 1»; b) dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «Fermo quanto previsto dal comma 1 e», c) dell'art. 5, comma 4, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «I commi 1 e»; d) dell'art. 5, comma 5, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «Fermo quanto previsto dal comma 1 e»; e) dell'art. 6, comma 2, del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase «e, anche nei casi in cui il giudice dispone il rinvio della causa ai sensi del quarto o del quinto periodo del comma 1 dell'articolo cinque,»; f) dell'art. 7 del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase «e il periodo del rinvio disposto dal giudice ai sensi dell'art. 5, comma 1»; g) dello stesso articolo 7 nella parte in cui usa il verbo «computano», anziché «computa»; h) dell'art. 8, comma 5, del detto decreto legislativo; i) dell'art. 11, comma 1, del detto decreto legislativo, limitatamente al periodo «Prima della formulazione della proposta, il mediatore informa le parti delle possibili conseguenze di cui all'art. 13»; l) dell'intero art. 13 del detto decreto legislativo, escluso il periodo «resta ferma l'applicabilità degli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile»; m) dell'art. 17, comma 4, lettera d), del detto decreto legislativo; n) dell'art. 17, comma 5, del detto decreto legislativo; o) dell'art. 24 del detto decreto legislativo.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali);

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale: a) dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2010, limitatamente al secondo periodo («L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale») e al sesto periodo, limitatamente alla frase «se non provvede ai sensi dell'articolo 5, comma 1»; b) dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «Fermo quanto previsto dal comma 1 e», c) dell'art. 5,

comma 4, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «I commi 1 e»; d) dell'art. 5, comma 5 del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «Fermo quanto previsto dal comma 1 e»; e) dell'art. 6, comma 2, del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase «e, anche nei casi in cui il giudice dispone il rinvio della causa ai sensi del quarto o del quinto periodo del comma 1 dell'articolo cinque,»; f) dell'art. 7 del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase «e il periodo del rinvio disposto dal giudice ai sensi dell'art. 5, comma 1»; g) dello stesso articolo 7 nella parte in cui usa il verbo «computano» anziché «computa»; h) dell'art. 8, comma 5, del detto decreto legislativo; i) dell'art. 11, comma 1, del detto decreto legislativo, limitatamente al periodo «Prima della formulazione della proposta, il mediatore informa le parti delle possibili conseguenze di cui all'art. 13»; l) dell'intero art. 13 del detto decreto legislativo, escluso il periodo «resta ferma l'applicabilità degli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile»; m) dell'art. 17, comma 4, lettera d), del detto decreto legislativo; n) dell'art. 17, comma 5, del detto decreto legislativo; o), dell'art. 24 del detto decreto legislativo;

3) [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2012.

* * *

Sentenza n. 219/2013 (Pres. Gallo; Red. Lattanzi)

Considerato in diritto

[omissis]

7. – In ordine logico, è opportuno prendere in esame i ricorsi proposti avverso il testo originario del d.lgs. n. 149 del 2011 dai soggetti ad autonomia speciale.

Come si è visto, l'atto normativo impugnato costituisce esercizio della delega conferita dagli artt. 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009, quanto all'istituzione di meccanismi sanzionatori e premiali nei confronti di Regioni ed enti locali.

Tutte le ricorrenti ad autonomia speciale lamentano che le norme impugnate siano applicabili anche a loro, in violazione dell'art. 76 Cost., ed impugnano per tale profilo l'art. 13 del d.lgs. n. 149 del 2011.

La questione è fondata, nei limiti che seguono.

La norma impugnata stabilisce che «la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio

2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

Si tratta della medesima clausola apposta ad altro decreto legislativo di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, ovvero al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), sulla cui legittimità, alla luce dell'art. 76 Cost., questa Corte si è recentemente pronunciata con la sentenza n. 178 del 2012.

Con il primo periodo di tale clausola, il legislatore si mostra consapevole che l'art. 1, comma 2, della legge delega gli consente di applicare alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome esclusivamente gli artt. 15, 22 e 27 della medesima legge delega (sentenze n. 71 del 2012; n. 64 del 2012; n. 201 del 2010), e che, quanto all'art. 27, i principi di coordinamento della finanza pubblica che esso reca sono attuabili, verso questi soggetti, solo secondo criteri e modalità stabiliti dagli statuti e dalle norme di attuazione.

Per tale via, l'art. 13 esclude la diretta applicabilità delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 149 del 2011 alle ricorrenti Regioni e Province ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui siano proprio queste specifiche disposizioni a prevedere espressamente in senso contrario, venendo a superare la generale clausola di salvaguardia (sentenza n. 178 del 2012). Le ricorrenti errano nell'assegnare una portata lesiva al primo periodo dell'art. 13, che, anzi, è finalizzato a tutelarne le prerogative statutarie: le questioni relative al primo periodo dell'art. 13 impugnato sono perciò non fondate.

Il secondo periodo dell'art. 13, viceversa, contraddice la premessa appena svolta, imponendo una diretta applicabilità del d.lgs. n. 149 del 2011 ai soggetti ad autonomia speciale. Tale previsione, ancorché dagli effetti transitori, eccede i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente deroghe, con riguardo ai suddetti soggetti, alla regola dell'adattamento secondo le peculiari procedure facenti capo alle norme di attuazione degli statuti (sentenza n. 178 del 2012).

Ne consegue che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. n. 149 del 2011 proposte dalle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, siciliana, e dalle Province autonome sono fondate, in riferimento all'art. 76 Cost., limitatamente al secondo periodo della norma impugnata.

[*omissis*]

10. – Tra le disposizioni impuginate del d.lgs. n. 149 del 2011, il solo art. 7, relativo agli effetti dell'inosservanza del patto di stabilità interno, si rende

immediatamente applicabile ai soggetti ad autonomia speciale, posto che esso concerne «la Regione o la Provincia autonoma inadempiente».

Così provvedendo, il legislatore delegato ha ecceduto dai limiti impostigli dalla delega, incorrendo nella denunciata violazione dell'art. 76 Cost., per le ragioni appena esposte.

L'art. 7 è stato censurato, sotto questo profilo, da tutte le ricorrenti ad autonomia speciale, eccezion fatta per la Regione siciliana e la Regione Valle d'Aosta. Tuttavia, l'accoglimento è basato sulla lesione di un parametro costituzionale comune, e ha conseguentemente effetto nei riguardi di tutte le Regioni a statuto speciale, oltre che nei riguardi delle Province autonome.

Per effetto di ciò, sono assorbite tutte le altre questioni proposte dai soggetti ad autonomia speciale nei riguardi dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011.

[*omissis*]

12. – L'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 viene impugnato, con riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Calabria, avuto riguardo non più ai presupposti generali di esercizio della delega, ma ad uno specifico profilo di contrasto con la legge delega.

La questione è fondata.

La disposizione censurata obbliga le Regioni a statuto ordinario a redigere una relazione di fine legislatura, che descriva dettagliatamente le principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento ai seguenti oggetti (art. 1, comma 4): a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c) eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; d) eventuali azioni intraprese per contenere la spesa, con particolare riguardo a quella sanitaria, e stato del percorso di convergenza ai costi standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; e) situazione economica e finanziaria, in particolare del settore sanitario, quantificazione certificata della misura del relativo indebitamento regionale; f) individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio; g) stato certificato del bilancio regionale.

La latitudine dell'oggetto proprio della relazione di fine legislatura impedisce di attribuire la previsione impugnata ad alcuna delle norme di delega su cui espressamente si fonda il d.lgs. n. 149 del 2011, ovvero agli artt. 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009.

In particolare, l'art. 2, comma 2, lettere b) ed i), della legge delega consente al Governo, sia di definire il termine entro il quale Regioni ed enti locali sono tenuti a comunicare i propri bilanci preventivi e consuntivi, sia di introdurre l'obbligo di pubblicarli «in siti internet». Si tratta di una previsione così

dettagliata nell'oggetto, da non poter venire posta a fondamento di prescrizioni diverse da quelle indicate.

L'art. 2, comma 2, lettera *a*), permette al delegato di estendere le sanzioni indicate dalla lettera *z*) nel caso di mancata o tardiva comunicazione dei dati ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ma con ciò evidentemente si appoggia a specifiche previsioni normative che fondano l'obbligo comunicativo, e non lo introduce.

L'art. 26 della legge n. 42 del 2009, poi, permette di prevedere forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le Regioni, gli enti locali e lo Stato, ma al solo fine di contrastare l'evasione fiscale: anche in questo caso, l'oggetto della delega è ben distinto dalla materia invece regolata dalla disposizione impugnata.

Il legislatore delegato può emanare norme che rappresentino un coerente sviluppo dei principi fissati dal delegante, e, se del caso, anche un completamento delle scelte compiute con la delega (*ex plurimis*, ordinanza n. 73 del 2012 e sentenza n. 293 del 2010), ma non può spingersi ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece, di essere autonomamente individuato attraverso la delega.

La norma impugnata risponde ad una finalità di verifica e pubblicità sull'intera gamma delle attività regionali, di carattere normativo e amministrativo, così lata da coinvolgere, e potenzialmente incidere, l'intero fascio delle competenze costituzionali delle Regioni, il cui esercizio, nella maggior parte dei casi, è inevitabilmente connesso ad impegni di spesa.

Proprio la circostanza che la norma di delega abbia assunto in considerazione specifiche e limitate ipotesi di trasmissione e pubblicazione dei dati regionali rende priva di copertura ai sensi dell'art. 76 Cost. una disposizione delegata che si prefigge, invece, il ben più ambizioso, e ben distintamente connotato, obiettivo di "trasparenza" (art. 1, comma 1, impugnato), in definitiva, dell'intera azione delle Regioni.

L'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 è stato perciò assunto in carenza di delega, e va per tale ragione dichiarato costituzionalmente illegittimo, quanto ai commi 1, 2, 3, 4, e 5. Tale declaratoria si estende in via consequenziale ai commi 3-*bis* e 6 dell'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, introdotti dal d.l. n. 174 del 2012, giacché essi sono del tutto privi di autonomia e significato, una volta caduta la porzione principale della disposizione cui accedono.

[*omissis*] ¹

(¹) Nel par. 14.1, la Corte riconosce che il Parlamento possa precludere al Governo l'esercizio della delega a mezzo dell'abrogazione della legge di delegazione. L'abrogazione può

15. – L'art. 3 del d.lgs. n. 149 del 2011 reca disposizioni in punto di decadenza automatica e interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti, in conseguenza dello stato di grave dissesto finanziario di cui al precedente art. 2.

Le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria hanno dedotto la violazione dell'art. 76 Cost., posto che la legge delega limiterebbe questo regime sanzionatorio ai soli amministratori degli enti locali.

La questione è fondata, limitatamente ai commi 2 e 3 della norma impugnata.

L'art. 17, comma 1 (*recte*: unico comma), lettera e), della legge delega, come si è già visto, permette al Governo di introdurre la «previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici».

Tale disposizione è chiara nel circoscrivere il potere del legislatore delegato di disciplinare l'interdizione dalle cariche con riguardo ai soli funzionari degli «enti locali», nozione nella quale non possono ricomprendersi le Regioni (sentenze n. 165 del 2011; n. 33 del 2011; n. 278 del 2010; n. 20 del 2010).

Viceversa, il comma 2 della norma impugnata regola l'interdizione nei confronti di funzionari appartenenti al plesso organizzativo regionale, ed il comma 3 pone sempre verso costoro un divieto di nomina di analoga natura, e quindi da ricomprendersi nei casi che la legge delega definisce di interdizione dalle cariche.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

[*omissis*],

1) [*omissis*];

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 5 del decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nel testo introdotto dall'art. 1-*bis*, comma 1, del

essere espressa o tacita e la legge di delegazione non si sottrae all'ipotesi di un'abrogazione per incompatibilità con una legge sopravvenuta. Il che comporta che il Governo dovrà, per primo, verificare la sussistenza di una simile eventualità.

decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), come modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, commi 3-*bis* e 6, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo introdotto dall'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 213 del 2012;

4) *[omissis]*;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 3, lettera *a*), numero 8), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69);

6) *[omissis]*;

7) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome;

8) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, secondo periodo, del d.lgs. n. 149 del 2011;

9) *[omissis]*;

10) *[omissis]*;

11) *[omissis]*;

12) *[omissis]*;

13) *[omissis]*;

14) *[omissis]*;

15) *[omissis]*;

16) *[omissis]*;

17) *[omissis]*;

18) *[omissis]*;

19) *[omissis]*;

20) *[omissis]*;

21) *[omissis]*;

22) *[omissis]*;

23) *[omissis]*;

24) *[omissis]*;

25) *[omissis]*;

26) *[omissis]*;

27) *[omissis]*;

28) *[omissis]*;

- 29) [omissis];
- 30) [omissis];
- 31) [omissis];
- 32) [omissis];
- 33) [omissis];
- 34) [omissis];
- 35) [omissis];
- 36) [omissis];
- 37) [omissis];
- 38) [omissis];
- 39) [omissis];
- 40) [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 luglio 2013.

* * *

Sentenza n. 237/2013 (Pres. Gallo; Red. Coraggio)

Considerato in diritto

[omissis]

10.3. – La questione sollevata dal Tribunale ordinario di Urbino è fondata.

La norma impugnata, nello stabilire la soppressione di tale tribunale, ha violato il criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 2, lettera a), che stabilisce la necessità di garantire la permanenza del tribunale ordinario nei circondari di comuni capoluogo di provincia alla data del 30 novembre 2011. Tale è la condizione del Tribunale e il contrasto non può essere superato in via interpretativa, come erroneamente prospettato nella scheda tecnica allegata alla relazione allo schema del decreto legislativo n. 155 del 2012, atteso il chiaro tenore inderogabile della delega.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[omissis],

- 1) [omissis];
- 2) [omissis];

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, con l'allegata tabella A, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), limitatamente alla disposta soppressione del Tribunale ordinario di Urbino;

- 4) [omissis];
- 5) [omissis];
- 6) [omissis];
- 7) [omissis];
- 8) [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013

* * *

Sentenza n. 50/2014 (Pres. Silvestri, Red. Grossi)

Considerato in diritto

[omissis]

4. – La questione proposta dagli altri giudici rimettenti è, invece, fondata, in particolare riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost., sotto il profilo del difetto di delega.

A proposito dei rapporti che devono correlare la legge di delegazione approvata dal Parlamento e il decreto legislativo emanato dal Governo, questa Corte ha, in varie occasioni, avuto modo di sottolineare come il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si espliciti attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità relative. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega.

Scaturisce da ciò che, agli effetti dell'anzidetto sindacato, occorre, da un lato, considerare la *ratio* complessiva della delega, per individuare gli ineludibili punti di riferimento e i limiti indicati al legislatore delegato; dall'altro, tenere in conto la possibilità – intrinseca nello stesso strumento della delega, specie ove riguardi interi settori di disciplina o, comunque, organici complessi normativi – che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel rigoroso ambito dei “confini” stabiliti.

Resta indubbio che tale opera di completamento debba necessariamente mantenersi nell'alveo delle scelte di fondo operate dal legislatore della delega, senza potersi spingere «ad allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse. In particolare, il test di raffronto con la norma delegante, cui soggiace la norma delegata, deve ritenersi avere esito negativo, quando quest'ultima intercetta un campo di interessi così connotato nell'ordinamento, da non poter essere assorbito in campi più ampi e generici, e da esigere, invece,

di essere autonomamente individuato attraverso la delega» (sentenza n. 219 del 2013).

Va sottolineato come la giurisprudenza di questa Corte abbia più volte avuto modo di chiarire che, nei casi in cui il Parlamento abbia ritenuto di delegare al Governo il compito di procedere al riassetto di determinati settori normativi, l'esercizio, da parte del legislatore delegato, «di poteri innovativi della normazione vigente, non strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita», debba ritenersi circoscritto entro limiti rigorosi. Con la conseguenza che, in linea di principio, «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente» può ritenersi ammissibile «soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» (sentenza n. 80 del 2012, con richiamo della sentenza n. 293 del 2010).

5. – Ebbene, alla luce dei richiamati rilievi, emerge con evidenza che la disciplina oggetto di censura – sotto numerosi profili “rivoluzionaria” sul piano del sistema civilistico vigente – si presenti del tutto priva di “copertura” da parte della legge di delegazione: in riferimento sia al relativo ambito oggettivo, sia alla sua riconducibilità agli stessi obiettivi perseguiti dalla delega.

Con la legge n. 42 del 2009, infatti – come emblematicamente enunciato dalla disposizione programmatica di cui all'art. 1, comma 1 –, il Parlamento ha inteso introdurre «disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese». Accanto a ciò, l'obiettivo dichiarato è quello di disciplinare «i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni», dettando «norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale».

Del tutto coerenti appaiono, quindi, «oggetto e finalità» della delega definiti dall'art. 2 della legge, ove si precisa, appunto, che l'esercizio della funzione legislativa è conferito «al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica».

Si tratta, dunque, di un ambito normativo rispetto al quale il tema di cui alla disciplina denunciata risulta del tutto estraneo, essendo questa destinata ad introdurre una determinazione legale di elementi essenziali del contratto di

locazione ad uso abitativo (canone e durata), in ipotesi di ritardata registrazione dei contratti o di simulazione oggettiva dei contratti medesimi, pur previste ed espressamente sanzionate nella disciplina tributaria di settore.

La tesi dell'Avvocatura generale, secondo cui un principio della delega sarebbe ricavabile dall'art. 26 della legge, in tema di contrasto all'evasione fiscale, che – specificando quanto previsto all'art. 2, comma 2, lettera *d*) – evoca, al comma 1, lettera *b*) «forme premiali per gli enti territoriali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggiore gettito» non può ritenersi condivisibile.

Il tema della lotta all'evasione fiscale, che costituisce un chiaro obiettivo dell'intervento normativo in discorso, non può essere configurato anche come criterio per l'esercizio della delega: il quale, per definizione, deve indicare lo specifico oggetto sul quale interviene il legislatore delegato, entro i previsti limiti. Né il riferimento alle «forme premiali» anzidette può ritenersi in alcun modo correlabile con il singolare meccanismo “sanzionatorio” oggetto di censura.

Del resto – e come puntualmente messo in evidenza dai giudici *a quibus* – nella citata legge di delegazione si formula un preciso enunciato, formalmente e sostanzialmente evocabile quale principio e criterio direttivo generale, secondo il quale – nel richiamare (art. 2, comma 2, lettera *c*), «razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso» (compresi, dunque, i profili di carattere sanzionatorio ed i “rimedi” tecnici tesi a portare ad emersione cespiti o redditi assoggettabili ad imposizione) – espressamente prescrive di procedere all'esercizio della delega nel «rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212». Statuto che, a sua volta, come ricordato, prevede, all'art. 10, comma 3, ultimo periodo, che «Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto»: con l'ovvia conseguenza che, tanto più, la mera inosservanza del termine per la registrazione di un contratto di locazione non può legittimare (come sarebbe nella specie) addirittura una novazione – per *factum principis* – quanto a canone e a durata.

Né appare superfluo aggiungere che gli obblighi di informazione del contribuente, parimenti prescritti dal predetto statuto, risultano nella specie totalmente negletti, operando la denunciata “sostituzione” contrattuale in via automatica, solo a seguito della mancata tempestiva registrazione del contratto.

6. – Le ragioni esposte con particolare riferimento a quanto previsto al comma 8 dell'art. 3 valgono, naturalmente, anche per quanto previsto al comma 9 del medesimo art. 3.

Le disposizioni denunciate devono, pertanto, essere dichiarate costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, restando assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità prospettati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale);

2) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2014.

* * *

Sentenza n. 94/2014 (Pres. Silvestri; Red. Cartabia)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito la questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto modo di chiarire, con la sentenza n. 162 del 2012, che l'art. 44 della legge n. 69 del 2009 contiene una delega per il riordino normativo del processo amministrativo e del riparto di giurisdizione tra giudici ordinari e giudici amministrativi. In quanto delega per il riordino, essa concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010). Pertanto, come già affermato in relazione al caso delle sanzioni applicate dalla CONSOB, anche con riferimento alle sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia il legislatore delegato, nel momento in cui interveniva in modo innovativo sul riparto di giurisdizione, doveva tenere in debita considerazione i principi e criteri enunciati dalla delega, i quali richiedevano di «adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori» (art. 44 della legge n. 69 del 2009).

Invece, il legislatore delegato non ha tenuto conto della giurisprudenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, formatasi specificamente sul punto, con riguardo tanto alle sanzioni previste dall'art. 195 del d.lgs. n. 58 del 1998 (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza n. 2980 del 2005), quanto a quelle previste dall'art. 145 del d.lgs. n. 385 del 1993 (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze n. 13709 del 2004 e n. 16577 del 2010; pur essendo originate da sanzioni di questo secondo tipo, si riferiscono ad entrambe le sanzioni le ordinanze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, n. 9600 e n. 9602 del 2006). L'intervento del legislatore delegato, incidendo

profondamente sul precedente assetto, si è illegittimamente discostato dalla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, in violazione della delega.

Pertanto, deve ritenersi che, nel trasferire alla giurisdizione esclusiva, estesa al merito, del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, le controversie relative ai provvedimenti sanzionatori adottati dalla Banca d'Italia, gli artt. 133, comma 1, lettera *l*), 134, comma 1, lettera *c*), e 135, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 104 del 2012 abbiano ecceduto i limiti della delega conferita, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

5. – Per le medesime ragioni sopra illustrate devono ritenersi affette da illegittimità costituzionale anche le norme abrogative, direttamente conseguenti alla disciplina ora dichiarata costituzionalmente illegittima, contenute nell'art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010.

Occorre precisare che l'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 162 del 2012, nella parte in cui si riferiva alle sanzioni CONSOB; esso è stato poi integralmente soppresso, dal legislatore delegato, con il decreto legislativo “correttivo” 14 settembre 2012, n. 160 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo, a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), con effetti però solo *pro futuro*. Si tratta ora, perciò, di rimuovere il vizio di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga gli artt. 187-*septies*, commi da 4 a 8, e 195, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 58 del 1998, là dove attribuiscono alla Corte d'appello la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia.

Analogamente deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 17), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010 – nel testo anteriore all'aggiunta di cui all'art. 1, comma 3, lettera *b*), numero 6), del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), non rilevante nel giudizio *a quo* –, nella parte in cui abroga l'art. 145, commi da 4 a 8, del d.lgs. n. 385 del 1993, là dove attribuiscono alla Corte d'appello di Roma la competenza funzionale in materia di sanzioni inflitte dalla Banca d'Italia.

Ne consegue che tornano ad avere applicazione le disposizioni illegittimamente abrogate dall'art. 4, comma 1, numeri 17) e 19), dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera *l*),

134, comma 1, lettera c), e 135, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito, e alla competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – sede di Roma le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 17), dell'Allegato 4 al medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga l'art. 145, commi da 4 a 8, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, numero 19), dell'Allegato 4 al medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui abroga gli artt. 187-*septies*, commi da 4 a 8, e 195, commi da 4 a 8, del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

* * *

Sentenza n. 153/2014 (Pres. Silvestri; Red. Mattarella)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4.1. – È appena il caso di rammentare – trattandosi di una questione di legittimità costituzionale prospettata esclusivamente in termini di violazione della delega legislativa – che costituisce giurisprudenza pacifica di questa Corte il principio secondo cui, ove sia necessario verificare la conformità della norma delegata alla norma delegante, è richiesto lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico, condotto in parallelo: l'uno, concernente la norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro, relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi. Nel determinare il contenuto della delega si deve tenere conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma anche gli strumenti per l'interpretazione della loro portata. Deve, altresì, considerarsi che la delega legislativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato; questa può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega. Pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega per verificare se la

norma delegata sia stata con questa coerente (fra le altre, sentenze n. 272 del 2012 e n. 184 del 2013).

In riferimento, poi, ai cosiddetti decreti legislativi integrativi e correttivi, questa Corte, nel riconoscerne l'ammissibilità da un punto di vista costituzionale, ha tuttavia precisato che ciò che conta è «che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega "principale"; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega "principale"» (sentenza n. 206 del 2001). Il che significa, nel caso di specie, che il medesimo criterio direttivo sopra richiamato, ancorché dettato per l'esercizio della delega principale, deve ovviamente valere anche in sede di emanazione del decreto integrativo e correttivo, ossia quello che contiene la norma oggi in esame.

5. – È necessario, quindi, procedere al confronto, in relazione alle sanzioni amministrative in concreto erogate nel giudizio *a quo*, tra le previsioni dei censurati commi 3 e 4 dell'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 66 del 2003 e le sanzioni di cui al sistema precedente.

5.1. – Come correttamente risulta dall'ordinanza di rimessione, il sistema sanzionatorio relativo alle violazioni in tema di orario di lavoro e di riposo domenicale e festivo era contenuto, fino all'entrata in vigore della norma oggi in esame, in una normativa molto risalente nel tempo, ossia il regio decreto-legge 15 marzo 1923, n. 692 (Limitazioni dell'orario di lavoro per gli operai ed impiegati delle aziende industriali o commerciali di qualunque natura), e la legge 22 febbraio 1934, n. 370 (Riposo domenicale e settimanale).

In particolare, gli artt. 1 e 5 del r.d.l. n. 692 del 1923 prevedevano una durata massima della normale giornata di lavoro pari ad otto ore al giorno per 48 ore settimanali di lavoro effettivo, con possibilità di incremento, a titolo di lavoro straordinario, per non più di due ore al giorno per dodici ore settimanali. La relativa sanzione era contenuta nel successivo art. 9 il quale – nel testo risultante dalle modifiche di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758 (Modificazioni alla disciplina sanzionatoria in materia di lavoro) – prevedeva una sanzione amministrativa da lire cinquantamila a lire trecentomila (ossia da 25 a 155 euro), con incremento qualora essa si riferisse a più di cinque lavoratori ovvero si fosse verificata nel corso dell'anno solare per più di cinquanta giorni.

In materia di riposo settimanale, l'art. 1 della legge n. 370 del 1934 prevedeva l'obbligo di un riposo di 24 ore consecutive per ogni settimana, di regola fissato per la domenica (art. 3); le relative sanzioni erano contenute nel successivo art. 27, secondo cui la contravvenzione a tale previsione era punita con la sanzione amministrativa da lire cinquantamila a lire trecentomila, suscettibile di aumento qualora la stessa fosse riferita a più di cinque lavoratori.

Tali disposizioni, com'è evidente, rispondevano ad una realtà economica e lavorativa assai più semplice di quella odierna, ma tuttavia dimostrano come fin

da allora la legge fosse attenta a questo profilo, ritenendo che la violazione della disciplina in tema di orario di lavoro fosse un indice di sfruttamento dei lavoratori, da punire con il necessario rigore.

5.2. – Rispetto a tale risalente normativa, il d.lgs. n. 66 del 2003 introduce alcune significative modifiche.

Ai fini che interessano l'odierna questione, è da porre in evidenza, ad esempio, che l'art. 3, nel prevedere un orario normale di 40 ore settimanali, consente ai contratti collettivi di stabilire una durata minore; l'art. 4, nell'attribuire ai contratti collettivi il potere di stabilire la durata massima settimanale dell'orario di lavoro, dispone che la durata media non possa superare, per ogni periodo di sette giorni, le 48 ore, comprese quelle dello straordinario; e il successivo comma 3 stabilisce che la durata media vada calcolata con riferimento ad un periodo non superiore a quattro mesi.

Quanto al lavoro straordinario, l'art. 5 del d.lgs. n. 66 del 2003, pur rimandando ai contratti collettivi la regolamentazione delle relative prestazioni, fissa un massimo di 250 ore annuali.

In relazione, infine, al riposo giornaliero e settimanale, l'art. 7 determina il riposo giornaliero in undici ore di riposo consecutivo ogni ventiquattro ore, mentre l'art. 9 dispone che il lavoratore ha diritto ogni sette giorni a un periodo di riposo di almeno 24 ore consecutive, di regola in coincidenza con la domenica.

Per ciò che riguarda, invece, il sistema delle sanzioni, il comma 3 dell'art. 18-*bis* oggi censurato stabilisce la sanzione amministrativa da 130 a 780 euro, per ogni lavoratore e per ciascun periodo di violazione, per le violazioni di cui agli artt. 4, commi 2, 3 e 4, e 10, comma 1, del decreto (fra i quali rientra la disciplina sull'orario di lavoro); mentre il comma 4 dell'art. 18-*bis* oggi censurato stabilisce la sanzione amministrativa da 105 a 630 euro per le violazioni di cui agli artt. 7, comma 1, e 9, comma 1, del medesimo decreto, ossia le norme che regolano il riposo giornaliero e settimanale.

6. – La questione è fondata.

Dalla ricostruzione operata fin qui risulta in modo evidente che il sistema delineato dal d.lgs. n. 66 del 2003, pur in parte diverso da quello passato, presenta una definizione dei limiti di lavoro e delle relative violazioni omogenea rispetto a quella precedente.

Il fatto, ad esempio, che gli artt. 1 e 5 del r.d.l. n. 692 del 1923 non contenessero una norma esplicita sulla durata dell'orario di lavoro settimanale, ma solo la previsione di un orario giornaliero normale e straordinario, dava conto anche, sia pure indirettamente, dell'orario settimanale; si può riconoscere che, prima dell'entrata in vigore dell'art. 7 del d.lgs. n. 66 del 2003, non c'era una norma esplicita sul riposo giornaliero, ma è altrettanto vero che lo stesso derivava (per sottrazione) dalla durata della giornata togliendo le ore massime di lavoro. Sembra innegabile, in altre parole, che, nonostante le indubbie diversità, vi sia una sostanziale coincidenza nella logica di fondo che anima i due

diversi sistemi: entrambi sanzionano l'eccesso di lavoro e lo sfruttamento del lavoratore che ne consegue, ponendo limiti all'orario di lavoro giornaliero e settimanale ed imponendo periodi di necessario riposo. Ed è appena il caso di rilevare che, nel lungo tempo che separa la legislazione degli anni venti e trenta dello scorso secolo dall'intervento del legislatore del 2003, si colloca anche l'entrata in vigore della Costituzione, il cui art. 36 demanda alla legge ordinaria il compito di stabilire la durata massima della giornata lavorativa e riconosce al lavoratore il diritto al riposo settimanale ed alle ferie annuali retribuite.

Ai fini, quindi, del rispetto dei criteri fissati nella legge delega, deve affermarsi che le sanzioni amministrative previste dal r.d.l. n. 692 del 1923 e dalla legge n. 370 del 1934 corrispondono a violazioni da ritenere omogenee rispetto a quelle regolate dal d.lgs. n. 66 del 2003 e che, pertanto, la normativa sanzionatoria oggi in esame era tenuta al rispetto della previsione della delega nel senso della necessaria identità rispetto alle sanzioni precedenti; le quali, come si è già detto, erano state ritoccate al rialzo dal d.lgs. n. 758 del 1994.

Risulta in modo evidente, invece, proprio sulla base del confronto sopra compiuto, che le sanzioni amministrative di cui all'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 66 del 2003 sono più alte di quelle irrogate nel sistema precedente; e, trattandosi di un'operazione di puro confronto aritmetico, non sussistono dubbi interpretativi.

Ne discende la fondatezza della questione di legittimità costituzionale, perché effettivamente sussiste la violazione del criterio direttivo contenuto nell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge di delega n. 39 del 2002, sicché se ne impongono l'accoglimento e la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni, per violazione dell'art. 76 Cost.

È appena il caso di rilevare, d'altronde, che le conclusioni cui la Corte giunge trovano ulteriore conforto dalla consultazione degli atti parlamentari, dai quali si evince che il legislatore delegato ha riformato il sistema sanzionatorio nella erronea convinzione di poter intervenire liberamente per l'assenza di norme sanzionatorie precedenti (in particolare, la seduta del 28 aprile 2004 della undicesima Commissione della Camera dei deputati).

7. – Alla luce di quanto già osservato incidentalmente al precedente punto 3, l'accoglimento dell'odierna questione si limita al *petitum* richiesto e non esplica alcuna efficacia sulle successive modifiche legislative relative alla medesima disposizione oggi in esame.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, commi 3 e 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 19

luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2014.

* * *

Sentenza n. 98/2015 (Pres. Criscuolo; Red. Grossi)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione è fondata.

2.1. – Come si è accennato in parte narrativa, il Tribunale rimettente censura la previsione di cui all'art. 53, comma 15, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui è stabilito che i soggetti di cui al comma 9 – vale a dire gli enti pubblici economici e i privati che conferiscono incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione della amministrazione di appartenenza, e che omettano le comunicazioni di cui al comma 11 (a norma del quale «entro quindici giorni dalla erogazione del compenso per gli incarichi di cui al comma 6, i soggetti pubblici o privati comunicano all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati ai dipendenti pubblici») – sono assoggettati alle sanzioni di cui allo stesso comma 9; il quale, a sua volta, prevede l'applicazione dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140 e successive modificazioni ed integrazioni, che stabilisce una «sanzione pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti sotto qualsiasi forma a dipendenti pubblici».

Nella prospettazione del giudice rimettente, le censure fanno essenzialmente leva sulla circostanza che, nei confronti degli enti o dei privati che conferiscano incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione, si applicherebbe una doppia sanzione, di eguale ammontare: una prima sanzione per il conferimento dell'incarico senza autorizzazione ed una seconda sanzione per l'omessa tempestiva comunicazione dell'ammontare dei compensi, per la quale ultima si profilerebbe, fra l'altro, una sorta di obbligo di «autodenuncia» da parte del terzo datore di lavoro, non sintonica con il diritto di difesa.

Il nucleo della doglianza ruota intorno al dedotto vizio di carenza di «copertura» della disposizione impugnata rispetto alle direttive della legge di delega, la quale non conterrebbe indicazioni tali da legittimare la previsione del contestato meccanismo sanzionatorio – in sé, particolarmente afflittivo – specie se interpretate alla luce del principio di ragionevolezza, alla stregua del quale deve essere apprezzata la coerenza della normativa delegata rispetto ai corrispondenti criteri direttivi.

2.2. – Lo specifico quadro normativo di riferimento appare, peraltro,

particolarmente complesso, data la significativa stratificazione delle varie disposizioni succedutesi nel tempo e l'innesto di discipline di varia fonte, definitivamente confluite in quella di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, destinato a svolgere una funzione, in parte, meramente ricognitiva e riepilogativa: a norma, infatti, dell'art. 1, comma 8, della legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999), richiamato nel preambolo del predetto decreto legislativo, il Governo era stato delegato «ad emanare un testo unico per il riordino delle norme, diverse da quelle del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, secondo quanto disposto dall'articolo 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, apportando le modifiche necessarie per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni».

Il medesimo preambolo fa poi riferimento all'art. 2 della legge n. 421 del 1992, con il quale il Governo aveva ottenuto (comma 1) la delega ad emanare, entro la data ivi fissata, «uno o più decreti legislativi, diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione», sulla base di una serie di criteri direttivi, fra i quali viene in questa sede in particolare evidenziata quella sancita alla lettera p): che il Governo potesse «prevedere che qualunque tipo di incarico a dipendenti della pubblica amministrazione possa essere conferito in casi rigorosamente predeterminati» e che, tuttavia, «l'amministrazione, ente, società o persona fisica che hanno conferito al personale dipendente da una pubblica amministrazione incarichi previsti dall'articolo 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, entro sei mesi dall'emanazione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, siano tenuti a comunicare alle amministrazioni di appartenenza del personale medesimo gli emolumenti corrisposti in relazione ai predetti incarichi, allo scopo di favorire la completa attuazione dell'anagrafe delle prestazioni prevista dallo stesso articolo 24».

In attuazione della richiamata delega legislativa era stato emanato il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), il quale sotto l'art. 58 – divenuto, poi, l'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 – prevedeva (comma 6) l'obbligo di comunicazione degli incarichi conferiti da privati o enti pubblici a dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in attuazione dell'anagrafe delle prestazioni, di cui al già richiamato art. 24 della legge n. 412 del 1991; nonché (comma 7) l'obbligo di comunicazione dei relativi compensi, senza, tuttavia, la previsione di alcun genere di sanzioni.

Veniva successivamente emanata la legge-delega n. 59 del 1997, anch'essa espressamente richiamata nel preambolo del d.lgs. n. 165 del 2001, la quale,

peraltro, non conteneva alcun principio o criterio direttivo avente attinenza o interferenza specifica con il tema qui in discorso.

Subito dopo la promulgazione di quest'ultima legge di delega, veniva emanato il d.l. n. 79 del 1997, come convertito dalla legge n. 140 del 1997, il cui art. 6 introduceva nel sistema, per la prima volta, la previsione di una sanzione amministrativa nei confronti dei soggetti pubblici o privati che non avessero ottemperato all'obbligo di cui all'art. 58, comma 6, del già citato d.lgs. n. 29 del 1993: vale a dire l'obbligo di comunicazione alle amministrazioni di appartenenza degli incarichi conferiti, da privati o enti pubblici, ad appartenenti alle pubbliche amministrazioni.

Dunque, come esattamente messo in luce dal Tribunale rimettente, al momento della approvazione del decreto legislativo n. 80 del 1998, adottato in esercizio della delega di cui alla predetta legge n. 59 del 1997, il quadro normativo vigente prevedeva l'applicazione di sanzioni amministrative nei confronti di coloro che avessero omesso di comunicare alle amministrazioni di appartenenza gli incarichi conferiti a pubblici dipendenti, ma non sanzionava in alcun modo la mancata comunicazione dei compensi erogati.

L'art. 26 del predetto d.lgs. n. 80 del 1998, nell'introdurre rilevanti modificazioni all'art. 58 del d.lgs. n. 29 del 1993, sostituiva l'obbligo della mera comunicazione dell'incarico con quello della previa autorizzazione da parte della amministrazione di appartenenza e, correlativamente, stabiliva l'applicazione della sanzione amministrativa per l'inadempimento di tale obbligo (comma 9).

Ma – ed è questo il dato qui di maggior interesse – con il medesimo art. 26 il legislatore delegato ha ritenuto di introdurre, per la prima volta, una identica sanzione anche per l'ipotesi in cui i soggetti conferenti incarichi non autorizzati avessero omesso di comunicare alle amministrazioni stesse, «entro il 30 aprile di ciascun anno», l'ammontare dei «compensi erogati nell'anno precedente» (commi 11 e 15).

Tale ultima disciplina – recepita, al pari dell'altra, nel nuovo decreto delegato e oggetto della attuale denuncia – risulta, dunque, non riconducibile a principi o criteri direttivi enunciati nelle leggi di delega succedutesi nel tempo: ciò in contrasto con gli orientamenti della giurisprudenza di questa Corte in tema di rapporti tra disciplina delegante, di competenza del Parlamento, e disciplina delegata, affidata alle scelte – a discrezionalità “circoscritta” – del Governo.

2.3. – Può, infatti, rammentarsi come si sia, in più occasioni, puntualizzato che i vincoli derivanti dall'art. 76 Cost., per l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, non inibiscano a quest'ultimo l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo o un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del legislatore delegato sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal primo (tra le tante pronunce, più di recente, la sentenza n. 229 del 2014). Ove

così non fosse, del resto, al legislatore delegato verrebbe riservata una funzione di rango quasi regolamentare, priva di autonomia precettiva, in aperto contrasto con il carattere, pur sempre primario, del provvedimento legislativo delegato.

La delega legislativa, in altri termini, non esclude qualsiasi discrezionalità del legislatore delegato, destinata a risultare più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega: sicché la valutazione dell'eccesso, o del difetto, nell'esercizio della delega, va compiuta in rapporto proprio alla *ratio* della delega medesima, onde stabilire se la norma delegata sia coerente (sentenza n. 119 del 2013) o compatibile con quella delegante.

È, tuttavia, del pari evidente che, ove – come nella situazione di specie – si discuta della predisposizione, da parte del legislatore delegato, di un meccanismo di tipo sanzionatorio privo di espressa indicazione nell'ambito della delega, lo scrutinio di “conformità” tra le discipline appare particolarmente delicato. Non può, infatti, presupporci che, in una direttiva intesa a conferire al legislatore delegato il compito di prevedere come obbligatoria una determinata condotta, sia necessariamente ricompresa – sempre e comunque – anche la facoltà di stabilire eventuali correlative sanzioni per l'inosservanza di quest'obbligo, posto che, in linea di principio, la sanzione non rappresenta affatto l'indispensabile corollario di una prescrizione e che quest'ultima può naturalmente svolgere, di per sé, una propria autosufficiente funzione, richiedendo e ottenendo un'esauriente ed efficace osservanza.

Né potranno risultare trascurabili, nella vicenda normativa in esame, alcuni ulteriori rilievi. La previsione della sanzione per l'omessa comunicazione dei compensi corrisposti a dipendenti delle pubbliche amministrazioni per incarichi non previamente autorizzati finisce per risultare particolarmente vessatoria, atteso che la sanzione si duplica rispetto a quella già prevista – nella stessa, grave misura – per il conferimento degli incarichi senza autorizzazione, con un effetto moltiplicativo raccordato ad un inadempimento di carattere formale.

La sanzione, in altri termini, per la violazione di un obbligo che appare del tutto “servente” rispetto a quello relativo alla comunicazione del conferimento di un incarico – previsto in funzione delle esigenze conoscitive della pubblica amministrazione, connesse, come si è più volte sottolineato, al funzionamento della anagrafe delle prestazioni, tenuto anche conto delle modifiche apportate all'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 ad opera dell'art. 1, comma 42, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) – viene a sovrapporsi irragionevolmente – perequando fra loro situazioni del tutto differenziate, per gravità e natura – a quella prevista per la violazione di un obbligo di carattere sostanziale.

Il che, fra l'altro, conferisce alla sanzione “accessoria” di cui qui si discute – posta a carico, per di più, di un soggetto comunque terzo rispetto al rapporto di servizio tra pubblica amministrazione e dipendente – un carattere di automatismo e di non graduabilità non poco contrastante con i principi di propor-

zionalità ed adeguatezza che devono, in linea generale, essere osservati anche nella disciplina delle sanzioni amministrative.

In quanto adottata in contrasto con gli artt. 3 e 76 Cost., la disposizione censurata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, restando assorbiti i profili di censura relativi agli altri parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, comma 15, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che «I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui al comma 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

* * *

Sentenza n. 250/2016 (Pres. Grossi; Red. Barbera)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – Nel merito, la questione è fondata.

5.1. – Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il controllo di conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi ed i criteri direttivi della delega (tra le tante, sentenze n. 194 del 2015, n. 229 del 2014).

Il contenuto della delega e dei principi e criteri direttivi deve essere identificato accertando il complessivo contesto normativo e le finalità che la ispirano, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata. Queste vanno, quindi, lette, fintanto che sia possibile, nel significato compatibile con detti principi, i quali, a loro volta, vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della legge delega ed al complessivo quadro di riferimento in cui si inscrivono (sentenza n. 210 del 2015). Peraltro, l'art. 76 Cost. permette la delimitazione dell'area della delega mediante

il ricorso a clausole generali, ferma la necessità che queste siano accompagnate dall'indicazione di precisi principi (sentenza n. 159 del 2001).

Nel caso di delega per l'attuazione di una direttiva comunitaria, i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto (tra le più recenti, sentenza n. 210 del 2015 e le altre in questa richiamate).

Al legislatore delegato, secondo la giurisprudenza costituzionale, spettano poi margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l'attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo (sentenze n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, n. 119 del 2013). L'art. 76 Cost. non riduce, infatti, la funzione del legislatore delegato ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante e, tuttavia, «per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere di riempimento del legislatore delegato, “il libero apprezzamento” del medesimo “non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega”» (sentenza n. 293 del 2010).

Questa Corte ha già avuto modo di chiarire che, nel caso di delega per il riordino normativo, al legislatore delegato spetta un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex plurimis*, sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012) e, comunque, sono legittime «soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato» (sentenze n. 170 del 2007, n. 239 del 2003 e n. 354 del 1998).

5.2. – In applicazione di tali principi, va osservato che il d.lgs. n. 53 del 2010 è stato emanato in virtù della delega conferita con la legge n. 88 del 2009, recante la «Legge comunitaria 2008», e appunto per questo caratterizzata dall'eterogeneità delle materie, in considerazione della diversità dei contenuti delle molteplici direttive oggetto di attuazione.

I principi ed i criteri direttivi concernenti tutte le direttive sono contenuti negli artt. 1 e 2 di detta legge-delega, nei quali non si fa cenno alla disciplina dell'arbitrato; è, quindi, l'art. 44 della stessa che reca quelli relativi ai decreti legislativi di recepimento della direttiva n. 2007/66/CE, e nel comma 3, lettera *m*), stabilisce i criteri che si imponevano al legislatore delegato, nel «dettare disposizioni razionalizzatrici dell'arbitrato».

Nessuno dei criteri fissati nel richiamato art. 44, comma 3, lettera *m*), concerneva il profilo in esame, come si evince dal loro oggetto: l'incentivazione dello «accordo bonario» (enunciata nel n. 1); la previsione dell'arbitrato «come ordinario rimedio alternativo al giudizio civile» (oggetto del n. 2); il tempo ed il modo della previsione della clausola compromissoria (enunciati nel n. 3); il contenimento dei «costi del giudizio arbitrale» (cui è dedicato il n. 4); l'intro-

duzione di «misure acceleratorie del giudizio di impugnazione del lodo arbitrale» (contenuta nel n. 5). Manca nella norma qualsiasi indicazione in ordine ai requisiti degli arbitri, ad una diversificazione degli stessi con riguardo al presidente del collegio arbitrale, alle conseguenze del difetto dei requisiti stabiliti per quest'ultimo.

Questa carenza, anche tenendo conto della direttiva che prescrive l'obiettivo della «razionalizzazione» della disciplina dell'arbitrato nel settore dei contratti pubblici, è univocamente espressiva della mancanza di base giuridica della previsione. Si tratta di una conclusione confortata dalla constatazione che l'art. 241 del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo vigente alla data della legge-delega n. 88 del 2009, disciplinava specificamente i requisiti degli arbitri e del presidente del collegio. In particolare, non era prevista nessuna differenziazione tra le due figure (per entrambe i commi 4 e 5, con formulazione identica, disponevano che la scelta doveva cadere su «soggetti di particolare esperienza nella materia oggetto del contratto cui l'arbitrato si riferisce»), mentre si prevedevano, nel comma 6, cause di rikusazione degli arbitri, ulteriori rispetto a quelle stabilite dal codice di rito civile, senza nulla precisare in ordine agli effetti conseguenti alla carenza degli stessi.

5.2.1. – Volgendo l'attenzione al contesto nel quale è stata emanata la legge-delega in esame, rileva che, successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 163 del 2006, la disciplina della figura del presidente del collegio arbitrale aveva costituito oggetto di dibattito anche quanto alle modalità della nomina (l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nella relazione annuale per il 2006, presentata al Senato il 16 luglio 2007, aveva suggerito che il potere di nomina del predetto fosse attribuito alla camera arbitrale). Nondimeno, il legislatore delegante aveva ritenuto di non intervenire sulla questione e sui requisiti del presidente del collegio arbitrale, significativamente omettendo di fornire indicazioni al riguardo e prescrivendo la sola finalità, espressamente enunciata, di «razionalizzazione» della disciplina vigente, priva di ogni indicazione che potesse deporre per l'attribuzione del potere di introdurre prescrizioni marcatamente innovative in ordine a tale profilo.

5.2.2. – Un principio e un criterio riferiti al profilo in esame neanche sono desumibili dalla direttiva comunitaria n. 2007/66/CE, che, come sopra precisato, assume rilievo, allo scopo di stabilire il contenuto del potere del legislatore delegato. È stato, infatti, esattamente osservato che in questa direttiva mancano prescrizioni che esigessero una normativa di attuazione relativamente alla disciplina dell'arbitrato dettata dal d.lgs. n. 163 del 2006, in quanto essa si occupava di modificare precedenti direttive per quanto riguarda le procedure di ricorso relative alla fase dell'affidamento dell'appalto.

Le indicazioni contenute nel “considerando” di detta direttiva non offrono elementi congruenti al riguardo, essendo dubbia la riferibilità dell'art. 1 della stessa (nella parte in cui ha modificato l'art. 2 della direttiva 21 dicembre 1989, n. 89/665/CEE, recante «Direttiva del Consiglio che coordina le disposizioni

legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori») all'arbitrato in esame e mancando, comunque, precise indicazioni sul requisito del presidente del collegio arbitrale e sulle conseguenze della carenza dello stesso, con riguardo al profilo in esame.

5.2.3. – Il difetto di base giuridica della norma censurata è suffragato dai lavori preparatori del d.lgs. n. 53 del 2010.

Nessuna esplicitazione in ordine alle ragioni ed al titolo di legittimazione ad introdurre la contestata prescrizione è desumibile dalla Relazione ministeriale allo schema di decreto legislativo (poi approvato come d.lgs. n. 53 del 2010). Argomentate obiezioni sul potere del legislatore delegato di introdurla furono sollevate sia nel corso delle audizioni effettuate l'11 febbraio 2010 dalle Commissioni riunite II e VIII della Camera dei deputati (riprodotte nell'ordinanza di rimessione), sia nel corso del dibattito in data 23 febbraio 2010, proprio sul rilievo che l'art. 44 della legge-delega n. 88 del 2009 e la direttiva n. 2007/66/CE non prevedevano il potere del legislatore delegato di introdurla. Tali Commissioni il 3 marzo 2010 espressero parere favorevole sullo schema di decreto legislativo, ma evidenziarono anche il possibile difetto di delega che sembrava viziare la previsione in esame e suggerirono di valutare l'opportunità di sopprimerla, proprio nella parte concernente la previsione del nuovo requisito e, nel caso di mancanza dello stesso, della nullità del lodo.

Il Consiglio di Stato, nel rendere parere favorevole su detto schema, aveva dal suo canto osservato che «la delega per il recepimento della direttiva ricorsi contiene, inoltre, alcuni criteri in materia di accordo bonario e arbitrato, che sono temi che esulano dall'ambito della direttiva ricorsi, e sui quali non vi sono vincoli comunitari» (Sezione normativa, parere 5098/2009, trasmesso il 1° febbraio 2010).

Il parere delle Commissioni parlamentari, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è vincolante e non esprime interpretazioni autentiche della legge di delega (sentenza n. 173 del 1981), ma costituisce pur sempre elemento che, come in generale i lavori preparatori, può contribuire alla corretta esegesi della stessa (sentenze n. 308 e n. 193 del 2002).

5.2.4. – L'unico criterio che avrebbe permesso al legislatore delegato di introdurre la norma censurata – richiamato dall'interveniente quale pregnante argomento per sostenere l'infondatezza della sollevata questione – è dunque quello secondo cui avrebbe potuto «dettare disposizioni razionalizzatrici dell'arbitrato» (art. 44, comma 3, lettera *m*), della legge n. 88 del 2009), evidentemente insufficiente a questo scopo.

Il verbo «razionalizzare», nel lessico comune ed in quello giuridico, identifica le finalità del riordino e della riorganizzazione di una normativa già vigente. La giurisprudenza costituzionale, nel caso di delega volta appunto alla «razionalizzazione», «ha sempre inquadrato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, non

strettamente necessari in rapporto alla finalità di ricomposizione sistematica perseguita con l'operazione di riordino o riassetto» (sentenza n. 162 del 2012; analogamente, sentenze n. 94 e n. 50 del 2014). Tale principio è imposto dall'essere la legislazione su delega una legislazione vincolata, che rende imprescindibile la fissazione di precisi principi e criteri direttivi, qualora a tale ultima finalità si intenda aggiungere quella di innovare la disciplina oggetto di riorganizzazione.

Sotto il profilo sistematico, va osservato che l'art. 829, primo comma, n. 3, cod. proc. civ. prevede l'impugnabilità per nullità del lodo pronunciato da chi non poteva essere nominato arbitro a norma dell'art. 812 di detto codice, il quale stabilisce che «non può essere arbitro chi è privo, in tutto o in parte, della capacità legale di agire». I vizi relativi alle forme ed ai modi della nomina rendono il lodo impugnabile per nullità, «purché la nullità sia stata dedotta nel giudizio arbitrale» (art. 829, primo comma, n. 2, cod. proc. civ.), mentre la mancanza delle qualifiche convenute dalle parti, ovvero l'esistenza di situazioni di incompatibilità, integrano una causa di riconsuazione (art. 815 cod. proc. civ.) che, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, deve essere fatta valere mediante la relativa istanza (da proporre nei modi e nei termini previsti dall'art. 815 cod. proc. civ.). Sono pertanto irrilevanti, ai fini della validità del lodo, le situazioni d'incompatibilità di cui la parte sia venuta a conoscenza dopo la decisione, che, ove non si traducano in una incapacità assoluta all'esercizio della funzione arbitrale e, in genere, della funzione giudiziaria, non possono essere fatte valere mediante l'impugnazione per nullità, tenuto conto dell'acquisita efficacia vincolante del lodo e della lettera dell'art. 829, primo comma, n. 2, cod. proc. civ., che circoscrive l'incapacità ad essere arbitro alle ipotesi tassativamente previste dall'art. 812 cod. proc. civ. (Cassazione, sentenza 13 ottobre 2015, n. 20558).

Dunque, anche la previsione delle conseguenze del difetto del requisito in esame – pure introdotta con la modifica realizzata dal citato art. 5, comma 1, lettera c) – eccede l'ambito della mera razionalizzazione e riorganizzazione della disciplina, risultando peraltro la stessa inscindibilmente correlata e connessa al nuovo requisito introdotto dal legislatore.

5.3. – In definitiva, la legge-delega n. 88 del 2009 non permetteva di introdurre una disciplina dei requisiti per lo svolgimento della funzione di presidente del collegio arbitrale, realizzata stabilendone uno nuovo ed ulteriore esclusivamente per quest'ultimo e regolamentando innovativamente gli effetti conseguenti al difetto degli stessi.

Deve essere, pertanto, dichiarata, per violazione dell'art. 76 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 241, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 53 del 2010 nella parte in cui ha previsto per il presidente del collegio arbitrale il nuovo requisito dianzi indicato (la dichiarazione deve investire anche la previsione derogatoria di detto requisito, perché priva di autonomia normativa), nonché (nell'ultima proposi-

zione) la nullità del lodo, pronunciato nel caso di nomina effettuata in violazione di detta norma.

[*omissis*].

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 241, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), nel testo modificato dall'art. 5, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 (Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici), nella parte in cui stabilisce che il presidente del collegio arbitrale è scelto «comunque tra coloro che nell'ultimo triennio non hanno esercitato le funzioni di arbitro di parte o di difensore in giudizi arbitrali disciplinati dal presente articolo, ad eccezione delle ipotesi in cui l'esercizio della difesa costituisca adempimento di dovere d'ufficio del difensore dipendente pubblico. La nomina del presidente del collegio effettuata in violazione del presente articolo determina la nullità del lodo ai sensi dell'articolo 829, primo comma, n. 3, del codice di procedura civile».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2016.

* * *

Sentenza n. 51/2017 (Pres. Grossi; Red. Morelli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – È pregiudiziale l'esame della censura di violazione dell'art. 76 Cost., identicamente riferita dai rimettenti agli artt. 43, comma 1, e 23, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011.

5.1. – La legge di delega – alla quale ha dato attuazione il decreto recante le due disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita – si identifica, come già anticipato, con la legge n. 96 del 2010, i cui «principi e criteri direttivi generali» sono specificamente contenuti nell'art. 2 (in vigore dal 10 luglio 2010), anche con riguardo all'individuazione, in sede attuativa, delle disposizioni contemplanti sanzioni, penali o amministrative, per la violazione degli obblighi prescritti dalla normativa europea oggetto di recepimento nell'ordinamento interno.

I criteri direttivi che vengono in rilievo con riguardo alle questioni in esame

si rinvencono *sub* lettera c) del richiamato art. 2, ove si dispone che, al di là dei casi previsti dalle norme penali in vigore, nei decreti legislativi attuativi possono essere stabilite discipline contenenti trattamenti sanzionatori amministrativi e penali «per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi». E, con riguardo specifico alle sanzioni amministrative, si stabilisce che esse possono consistere «nel pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro»; ed ulteriormente si prescrive che, nell'ambito dei limiti minimi e massimi previsti, le sanzioni [...] sono determinate nella loro entità, «tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce».

5.2. – Alle puntuali indicazioni come sopra fornite dalla legge di delega non si è certamente attenuto il legislatore delegato, introducendo – sia *sub* comma 1 dell'art. 43, sia *sub* comma 3 dell'art. 23 del decreto in esame – la misura interdittiva censurata.

La quale – a prescindere dal problema qualificatorio della sua natura giuridica (prospettato dalla difesa dello Stato con riferimento, in particolare, alla formulazione che se ne rinviene nell'art. 23, comma 1) – è misura eccentrica rispetto al perimetro dell'intervento disegnato dalla legge di delega che, in tema di infrazioni, ha previsto unicamente l'esercizio del potere di irrogare sanzioni penali o amministrative, limitando queste ultime solo a quelle di tipo pecuniario.

Per di più, tale misura interdittiva – incidendo sull'esercizio della libertà di iniziativa economica privata imprenditoriale (in un settore di attività particolarmente legato al sostegno di incentivi), nei confronti di un'ampia platea di soggetti e per un periodo di tempo particolarmente rilevante, in termini di rigido automatismo e di non graduabilità in rapporto al pur variabile contenuto lesivo delle violazioni cui la misura stessa consegue – contraddice manifestamente i principi di proporzionalità ed adeguatezza ai quali il legislatore delegante voleva, viceversa, conformata la risposta alle infrazioni alle disposizioni dei decreti attuativi commesse dagli operatori del settore.

5.3. – La rilevata violazione dell'art. 76 Cost. comporta l'illegittimità costituzionale, per tal profilo, dei denunciati artt. 43, comma 1, e 23, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 23, comma 3, e 43, comma 1,

del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2017.

* * *

Sentenza n. 104/2017 (Pres. Lattanzi, Red. Cartabia)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Sulla base di queste stesse premesse, si rivela invece fondata, nei limiti di seguito precisati, la questione avente ad oggetto gli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012, per violazione dell'art. 76 Cost., basata sul rilievo che le disposizioni censurate si limitano a ripetere i contenuti della delega, e a demandare poi per intero a decreti ministeriali la determinazione degli indici in base ai quali calcolare il costo standard, nonché la precisazione delle percentuali del FFO destinate a essere ripartite in base a tale nuovo criterio.

4.1. – A questo proposito, con precipuo riguardo al censurato art. 8, giova ripercorrere alcuni passaggi dell'esame parlamentare dell'atto governativo (XVI Legislatura, n. 437), poi definitivamente approvato ed emanato come d.lgs. n. 49 del 2012, svoltosi, a norma dell'art. 5, comma 7, della legge n. 240 del 2010, presso la VII Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali) del Senato della Repubblica e presso la VII Commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione) della Camera dei deputati, in sede consultiva.

4.1.1. – Lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso alle Camere in prossimità dell'originaria scadenza della delega legislativa, sì da attivare il differimento del termine previsto dall'ultimo periodo del citato art. 5, comma 7. Lo schema riportava un articolo 8 sostanzialmente analogo a quello oggetto di censura, ma ancor più laconico, in quanto privo di qualsiasi riferimento alle voci di costo da prendere in considerazione per la determinazione del nuovo criterio di riparto dei finanziamenti tra i vari atenei.

Nel corso dell'esame, sia i documenti predisposti dagli uffici parlamentari, sia le discussioni in seno alle Commissioni hanno evidenziato che, così redatta, la disposizione si limitava a corredare quanto già stabilito nella delega con un mero riferimento alle dimensioni degli atenei e, così facendo, ometteva di individuare più concretamente gli indici di quantificazione del costo standard, affidando questo passaggio a successivi atti ministeriali.

In particolare, la VII Commissione permanente del Senato (nel parere approvato nella seduta del 21 marzo 2012, allegato al relativo resoconto), dopo avere rilevato criticamente che, in tal modo, non era stata data piena attuazione al principio di delega contenuto nell'art. 5, comma 4, lettera f), della legge n. 240

del 2010, si esprimeva in senso favorevole all'approvazione dello schema di decreto legislativo, ma poneva la seguente condizione: «all'articolo 8, comma 1, vengano espressamente individuati, sentita l'ANVUR, gli indici da utilizzare per la quantificazione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, quali: il costo delle attività didattiche e di ricerca, in termini di dotazione di personale docente e ricercatore destinato alla formazione dello studente; il costo dei servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico-amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguato supporto alla formazione dello studente; il costo relativo alla dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari; ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli standard di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari».

La versione del decreto legislativo poi definitivamente approvata dal Consiglio dei ministri riprendeva le esemplificazioni suggerite dalla Commissione del Senato, articolandole come voci di costo da considerare nell'emanando atto ministeriale.

Effettivamente, il decreto 9 dicembre 2014, n. 893 (Determinazione del costo standard unitario di formazione per studenti in corso, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49), emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha definito i parametri per la quantificazione di queste voci di costo, fissando il contenuto della voce residuale di cui all'art. 8, comma 2, lettera *d*), del d.lgs. n. 49 del 2012 e, altresì, aggiungendo un importo di natura perequativa. 4.1.2. – L'esame delle dinamiche procedurali che hanno condotto all'approvazione del censurato art. 8 comprova la fondatezza del rilievo, condiviso dal TAR rimettente e dalla difesa dell'Università degli Studi di Macerata, secondo cui il Governo, nell'esercitare la delega, non ha aggiunto pressoché nulla ai contenuti dei principi e criteri direttivi già stabiliti nell'art. 5, comma 4, *f*), della legge n. 240 del 2010. Limitandosi a riportare testualmente i suggerimenti enunciati a titolo meramente esemplificativo nel parere della VII Commissione del Senato in merito alle voci di costo da tenere in considerazione, il Governo non ha fatto altro che esplicitare contenuti intrinseci alla nozione di costo standard, limitandosi a stabilire che il «costo standard unitario di formazione per studente in corso», previsto dalla delega, deve ricomprendere le spese per la remunerazione dei docenti e del personale amministrativo, nonché per l'allestimento di servizi, spazi e strumenti per la didattica. Fatta salva questa enunciazione, manca una più precisa individuazione delle spese da includere nel computo del costo standard, nonché i criteri per la ponderazione di ciascuna voce.

4.2. – Conclusioni analoghe valgono, a maggior ragione, per l'art. 10.

Alla delega, che prescriveva di collegare al costo standard una percentuale del FFO, diversa dalla cosiddetta quota premiale, il decreto delegato ha risposto prevedendo soltanto che la suddetta percentuale fosse da individuare in un

decreto ministeriale, emanato con validità almeno triennale, nell'ambito dell'attività di indirizzo e programmazione del sistema universitario. A questa reiterazione pressoché letterale della delega, il decreto legislativo non aggiunge altre precisazioni in merito alla quota del FFO da distribuire in base al costo standard, nemmeno nella forma dell'indicazione di un minimo o un massimo, o nella rappresentazione di una sua incidenza dinamica, anche solo tendenziale, sul complesso del finanziamento da distribuire fra gli atenei.

4.3. – Considerati i contenuti delle disposizioni censurate, occorre verificare se il rinvio da esse disposto a decreti ministeriali per la determinazione di aspetti qualificanti la riforma del sistema del finanziamento universitario – quali sono la determinazione degli indici in base ai quali calcolare le voci di spesa rientranti nel costo standard e la percentuale del FFO da ripartire in base ai nuovi criteri – non configuri una forma di sub-delega, incompatibile con la legge di delega e, in definitiva, con l'art. 76 Cost.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare, in alcune occasioni, che non integra di per sé una sub-delega dell'esercizio del potere legislativo, illegittima ai sensi dell'art. 76 Cost., la circostanza che le norme del decreto delegato, senza attribuire la potestà di emanare disposizioni con forza di legge all'esecutivo (sentenza n. 139 del 1976), conferiscano agli organi di tale potere il compito di emanare normative di tipo regolamentare (sentenza n. 79 del 1966), disposizioni di carattere tecnico (sentenza n. 106 del 1967) o atti amministrativi di esecuzione (ordinanza n. 176 del 1998; per ulteriori esemplificazioni, sentenze n. 66 del 1965 e n. 103 del 1957).

Con specifico riguardo all'ordinamento universitario, questa Corte ha già da tempo rilevato che il rinvio a fonti e atti amministrativi non solo non è vietato, ma è in un certo senso persino fisiologico: nulla nella Costituzione – ivi comprese le riserve relative di legge di cui agli artt. 33, 34 e 97 – vieta alla legge di affidare l'integrazione e lo sviluppo dei propri contenuti sostanziali ad un'attività normativa secondaria di organi statali, quando «si versi in aspetti della materia che richiedono determinazioni bensì unitarie, e quindi non rientranti nelle autonome responsabilità dei singoli atenei, ma anche tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili, e quindi non facilmente regolabili in concreto secondo generali e stabili previsioni legislative» (sentenza n. 383 del 1998).

Tuttavia, nel caso in esame, il decreto legislativo non si è limitato ad affidare ad atti amministrativi l'esecuzione di scelte già delineate nelle loro linee fondamentali negli atti con forza di legge del Parlamento e del Governo. Esso ha invece lasciato indeterminati aspetti essenziali della nuova disciplina, dislocando di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo, nella sua collegialità, ai singoli Ministri competenti, e declassando la relativa disciplina a livello di fonti sub-legislative, con tutte le conseguenze, anche di natura giurisdizionale, che una tale ricollocazione comporta sul piano ordinamentale.

Vero è che la legge delega non aveva prescritto che l'intera disciplina del

costo standard trovasse la propria sede nel decreto legislativo, consentendo implicitamente che la quantificazione fosse determinata da atti amministrativi in applicazione degli indici prefissati dal decreto legislativo, sentita l'ANVUR. Tuttavia, al Governo, in sede di decretazione legislativa, era stato conferito il compito di individuare quantomeno gli indici per la quantificazione e di dettare disposizioni in merito alla valorizzazione del costo standard, ossia al suo collegamento con una parte del FFO. A tale compito il decreto legislativo si è sottratto, devolvendo tutte le scelte sostanziali agli atti ministeriali, che vengono emanati con il concorso di organi amministrativi, ma non di quelli parlamentari, senza assunzione diretta di responsabilità politica da parte del Governo (art. 95, secondo comma, Cost.) e al di fuori del termine previsto per l'esercizio della delega.

4.4. – Non vale a scalfire questa conclusione il rilievo del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui le determinazioni relative al costo standard dovevano essere lasciate alle amministrazioni competenti in ragione della natura tecnica delle valutazioni implicate e anche allo scopo di facilitarne l'adeguamento ai dati emergenti e il tempestivo aggiornamento nel corso del tempo.

Indubbiamente, è anche per queste ragioni che, come già detto, può ritenersi fisiologico, pure nell'ordinamento universitario, il rinvio a fonti e atti amministrativi attuativi della normativa primaria. Tuttavia, nemmeno questo giustifica l'operazione compiuta, nel caso in esame, dagli artt. 8 e 10 del d.lgs. n. 49 del 2012, nei termini ricostruiti sopra.

Anzitutto, era la stessa delega ad affidare determinati compiti normativi al decreto delegato, sicché, data l'esistenza di una riserva di legge in materia di ordinamento universitario (artt. 33 e 34 Cost.), doveva ritenersi necessaria a fortiori una maggiore precisione del decreto legislativo per la determinazione degli indici di quantificazione e della valorizzazione del costo standard, a causa della concomitanza, sul punto, di disposizioni di delega che non risultano affatto particolareggiate.

Inoltre, per sua natura il decreto legislativo corrisponde a un tipo di fonte primaria che meglio di altre si presta a disciplinare materie a contenuto tecnico, tanto da essere stato utilizzato per disciplinare materie paragonabili a quella oggi in esame, come rileva l'Università degli Studi di Macerata – che richiama il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), con particolare riguardo al Capo IV (Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario), e il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province).

Infine, nelle determinazioni relative ai costi standard, i profili squisitamente tecnici – indubbiamente consistenti, delicati e mutevoli – sono frammisti ad altri, di natura politica: esulano dall'ambito meramente tecnico, ad esempio, le

decisioni in merito al ritmo della transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard; o quelle relative all'identificazione e al peso delle differenze tra i «contesti economici, territoriali e infrastrutturali» in cui operano le varie università.

5. – Deve dunque essere dichiarata, per le ragioni anzidette e con assorbimento di ogni altro profilo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 49 del 2012, nonché dell'art. 10 del medesimo decreto legislativo limitatamente alla parte in cui, al comma 1, prevede che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca individui percentuali del FFO da ripartire in relazione al costo standard.

Tale declaratoria di illegittimità costituzionale, determinata esclusivamente da vizi dell'esercizio del potere legislativo delegato, non impedisce ulteriori interventi in merito del Parlamento e del Governo, sui quali comunque incombe la responsabilità di assicurare, con modalità conformi alla Costituzione, la continuità e l'integrale distribuzione dei finanziamenti per le università statali, indispensabili per l'effettività dei principi e dei diritti consacrati negli artt. 33 e 34 Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, recante «Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere b) e c), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere b), c), d), e) ed f) e al comma 5»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 49 del 2012, limitatamente alle parole «al costo standard per studente»;

3) *[omissis]*.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 2017.

* * *

Sentenza n. 132/2018 (Pres. Lattanzi; Red. Coraggio)

Considerato in diritto

[omissis]

7. – La questione è fondata in riferimento al parametro di cui all'art. 76 Cost.

7.1. – Questa Corte ha più volte chiarito che l'art. 44 della legge n. 69 del

2009 contiene una delega per il riordino normativo del processo amministrativo che, in quanto tale, concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010).

Per quanto qui rileva, in particolare, l'art. 44, comma 1, prevede che «[i]l Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori», e «di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali».

7.2. – La disposizione censurata viola entrambi i citati criteri direttivi fissati dal legislatore delegante.

Essa, in primo luogo, è in aperto contrasto con l'art. 156, terzo comma, cod. proc. civ., che, come si è già detto, prevede la sanatoria *ex tunc* della nullità degli atti processuali per raggiungimento dello scopo, principio, questo, indubbiamente di carattere generale; in secondo luogo, non è in linea con la giurisprudenza della Corte di cassazione formatasi con riferimento alla notificazione degli atti processuali civili e con la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, antecedente all'entrata in vigore del codice, relativa proprio alla nullità della notificazione del ricorso.

Va aggiunto, infine, che essa non è neanche in linea con la giurisprudenza di questa Corte.

La sentenza n. 97 del 1967 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 11, terzo comma, del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 (Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), nei limiti in cui escludeva la sanatoria, con effetti *ex tunc*, della nullità della notificazione degli atti introduttivi (di tutti i giudizi), nonostante la costituzione in giudizio dell'amministrazione statale a mezzo dell'Avvocatura dello Stato. In quell'occasione si affermò, infatti, che la sanatoria per raggiungimento dello scopo e la sua applicabilità alla notificazione degli atti introduttivi sono «principi introdotti nel sistema degli atti processuali attraverso ampia elaborazione che ha posto in evidenza la funzione dell'atto ai fini dello svolgimento e giusta definizione del processo», e cioè sono principi generali immanenti alla *ratio* degli atti processuali.

Né può essere condivisa la tesi del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui argomenti a sostegno della legittimità costituzionale della norma si ricaverebbero dalla sentenza n. 18 del 2014, con cui questa Corte ha ritenuto non fondata la questione, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., dell'art. 44, comma 4, cod. proc. amm., ai sensi del quale, in caso di nullità della notifica del

ricorso, il giudice, se l'intimato non si costituisce, ne dispone la rinnovazione soltanto in caso di esito negativo dipendente da causa non imputabile al notificante.

La *ratio decidendi* della sentenza si rinviene, infatti, nella duplice affermazione che l'obbligatoria rinnovazione della notificazione della citazione nulla prevista dall'art. 291 cod. proc. civ. non è un principio generale del processo civile e che la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato precedente all'entrata in vigore del codice escludeva la rinnovazione in caso di nullità imputabile al notificante, valorizzando la peculiare struttura del processo amministrativo.

Nel caso di specie, per contro, come si è detto in precedenza, la sanatoria con effetti *ex tunc* prevista dall'art. 156 cod. proc. civ. è espressione di un principio generale e la giurisprudenza del Consiglio di Stato era granitica nell'affermare la sua applicabilità alla nullità della notificazione del ricorso, in caso di costituzione della parte intimata.

8. – Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, cod. proc. amm., limitatamente alle parole «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione», per violazione dei principi e dei criteri direttivi della legge delega che imponevano al legislatore delegato di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, e di coordinarle con le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto espressive di principi generali.

9. – Restano assorbiti gli altri profili di illegittimità costituzionale della norma censurata, prospettati in riferimento agli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), limitatamente alle parole «salvi i diritti acquisiti anteriormente alla comparizione».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2018.

* * *

Sentenza n. 182/2018 (Pres. Lattanzi, Red. Modugno)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – Nel merito, la questione è fondata.

5.1. – Questa Corte ha costantemente riconosciuto che «il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della *ratio* e delle finalità che la ispirano» (sentenza n. 104 del 2017). In questa prospettiva, i principi e criteri direttivi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle disposizioni delegate, «ma strumenti per l'interpretazione della loro portata» (sentenza n. 250 del 2016). Le disposizioni del decreto delegato, quindi, vanno lette, ove possibile, nel significato compatibile con detti principi e criteri, «i quali a loro volta vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della legge delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente» (sentenza n. 229 del 2014). La discrezionalità del legislatore delegato, «il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega» (sentenza n. 104 del 2017), deve essere inquadrata, dunque, entro questa cornice unitaria emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica.

Nel caso di specie, fine dichiarato del pur complesso reticolo di deleghe di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005 era quello «di realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale» (sentenza n. 80 del 2012), mediante, da un lato, l'abrogazione dei soli atti normativi primari oramai superati o inutili, nonché, dall'altro, l'organizzazione, per settori omogenei o per materie, l'armonizzazione e il riassetto degli atti normativi primari ritenuti ancora indispensabili. L'esito di tali interventi avrebbe dovuto restituire, nell'intenzione del delegante, un quadro normativo complessivo ispirato alla conoscibilità e alla certezza del diritto primario vigente.

5.2. – In questa cornice vanno collocati i principi e criteri direttivi posti dall'art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 e, in particolare, quello di cui alla lettera *a*), in base al quale il Governo non poteva (né doveva) prevedere la permanenza in vigore delle «disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita».

Va rilevato, innanzitutto, che tale principio e criterio direttivo è logicamente e coerentemente correlato a finalità e oggetto della delega: se il legislatore delegante è voluto intervenire per eliminare le norme primarie pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 ancora vigenti, sebbene oramai non indispensabili, sarebbe stato intimamente contraddittorio prevedere o ammettere che il legislatore delegato potesse decidere di “salvare” dall'abrogazione generalizzata norme già implicitamente abrogate, ovvero norme già non più vigenti, perché incompatibili con norme ad esse successive.

Allo stesso tempo, non può disconoscersi che – se le forme paradigmatiche nelle quali è possibile l'abrogazione, positivamente previste dall'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, sono espressive di uno stesso fenomeno e istituto giuridico, uno ed unico essendo l'effetto che da esse si genera – l'abrogazione tacita o implicita si distingue da quella espressa o per nuova

disciplina della materia in modo particolarmente significativo. In tale forma di abrogazione, infatti, non esistendo dichiarazione normativa ufficiale che accerti l'antinomia e vincoli tutti gli operatori giuridici, il contributo offerto dall'interprete nel riconoscimento e nella determinazione dell'effetto abrogativo, non sempre di pronta e agevole percezione, è particolarmente rilevante, comportando spesso incertezza ed opinabilità nelle soluzioni e conseguente possibilità di esiti interpretativi difformi ed opposti.

Il legislatore delegante, con il principio e criterio direttivo di cui all'art. 14, comma 14, lettera *a*), della legge n. 246 del 2005, ha chiamato, pertanto, il Governo – nell'attività di ricognizione, prima, e di eventuale "salvezza", poi, delle disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 e ancora vigenti – a una reiterata valutazione, volta a volta, circa la compatibilità, o non, delle norme da "salvare" con norme successive, per escluderne la già avvenuta abrogazione tacita.

5.3. – Nel caso oggi sottoposto all'esame di questa Corte, tuttavia, non può nutrirsi alcun dubbio sull'avvenuta abrogazione tacita, antecedentemente all'emanazione del d.lgs. n. 179 del 2009, dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952, come ha già riscontrato la Corte di cassazione, dapprima con la sentenza n. 19420 del 2013, e poi con la sentenza n. 7976 del 2016 e con l'ordinanza n. 7214 del 2018.

I passaggi davvero essenziali del percorso argomentativo del giudice di legittimità – più ampiamente esposti nel Ritenuto in fatto (punto 1.1.) – sono i seguenti: 1) il citato art. 8 aveva un duplice contenuto, prevedendo, da un lato, agevolazioni fiscali per i territori montani e, dall'altro, l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati «per i terreni situati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare»; 2) gli artt. 58 e 68 del decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 (Approvazione del testo unico delle leggi sulle imposte dirette), dettando una nuova disciplina in materia, avevano tacitamente abrogato il richiamato art. 8 per la parte relativa alle agevolazioni fiscali; 3) questa Corte, con la sentenza n. 370 del 1985, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 8 nella parte in cui non prevedeva l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura anche per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai 700 metri sul livello del mare; 4) l'art. 9, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)» – anche nel testo frutto della sostituzione ad opera dell'art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) – reca una generale disciplina di sgravi contributivi per le imprese agricole in territori montani, la quale ha implicitamente sostituito l'esenzione di cui all'art. 8 della legge n. 991 del 1952 con tale sistema di sgravi contributivi.

5.4. – La conclusione cui è giunto il giudice della nomofilachia deve essere, per questa parte, integralmente condivisa.

Sussiste, in effetti, assoluta incompatibilità tra le norme ricavabili, per un verso, dall'art. 8 della legge n. 991 del 1952 e, per un altro, dall'art. 9, comma 5, legge n. 67 del 1988: per una medesima fattispecie – i contributi dovuti dai datori di lavoro agricolo – le due norme pongono conseguenze giuridiche inconciliabili, tali che l'applicazione dell'una non può che comportare la non applicazione dell'altra.

La norma risalente al 1952 prevedeva, infatti, un regime di esenzione totale dal pagamento di tali contributi a favore dei datori di lavoro agricolo operanti in territori montani (senza che più rilevasse, all'indomani della sentenza n. 370 del 1985 di questa Corte, la quota altimetrica del territorio montano). La più recente norma del 1988, anche nel testo risultante dalla sostituzione ad opera dell'art. 11 della legge n. 537 del 1993, ha introdotto, invece, una disciplina non di esenzione, ma in base alla quale «i premi ed i contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali, dovuti dai datori di lavoro agricolo per il proprio personale dipendente, occupato a tempo indeterminato e a tempo determinato nei territori montani», sono fissati in misura ridotta rispetto a quella ordinaria.

Né coglie nel segno la Società agricola Melavì – società cooperativa quando sostiene che la richiamata giurisprudenza di legittimità non avrebbe tenuto conto della «necessaria distinzione tra le varie categorie di dipendenti precisata dal legislatore nelle due disposizioni». Nella prospettiva della parte privata, l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 troverebbe applicazione soltanto in relazione agli operai che svolgevano l'attività nei territori montani, in quanto «categoria maggiormente penalizzata dalla particolare situazione di quel territorio», mentre per le altre categorie di lavoratori, che erano già soggette a contribuzione, l'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988 avrebbe introdotto il sistema di sgravi contributivi. Il richiamato art. 8, tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla società agricola, prevedeva l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura non in riferimento ai soli operai, ma a tutto il personale dipendente delle imprese operanti in territori montani; l'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988, a sua volta, si riferisce ai contributi dovuti dai datori di lavoro agricolo per il personale dipendente nei territori montani, senza fare alcuna distinzione tra categorie di lavoratori, ma anzi espressamente precisando che il regime di favore vale per il personale occupato tanto a tempo determinato quanto a tempo indeterminato.

6. – Deve concludersi che, al momento dell'adozione da parte del Governo del decreto legislativo “salva-leggi”, l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 era già stato oggetto di abrogazione implicita, sicché la norma impugnata nel presente giudizio, che lo esclude dalla portata dell'effetto abrogativo di cui all'art. 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005, si pone in contrasto con l'art. 14, comma 14, lettera a), della medesima legge ed è viziata, conseguentemente, per eccesso di delega.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 1 del d.lgs. n. 179 del 2009, nella parte in cui *dichiara*, alla voce

n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952, per quanto riguarda l'esenzione del pagamento dei contributi unificati in agricoltura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), nella parte in cui *dichiara*, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani), quanto all'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura.

2) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2018.

* * *

Sentenza n. 263/2019 (Pres. Carosi; Red. Amato)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., è fondata.

3.1. – Il d.lgs. n. 121 del 2018 costituisce l'approdo di un processo evolutivo che si snoda nel corso di alcuni decenni, a partire dalla previsione dell'art. 79, comma 1, ordin. penit., in base al quale la mancanza di una disciplina penitenziaria specificamente destinata ai minori avrebbe dovuto avere natura transitoria, ossia «fino a quando non sarà provveduto con apposita legge».

L'esigenza di un'esecuzione «a misura di minore» era stata ripetutamente affermata nell'ambito di plurimi atti internazionali, attraverso il richiamo ai principi di individualizzazione del trattamento e di promozione della persona del minore. La stessa giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto, con riferimento all'ordinamento penale minorile, l'accentuazione della funzione rieducativa della pena e del criterio di individualizzazione del trattamento, quali corollari di una considerazione unitaria dei principi posti negli artt. 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost. (sentenze n. 143 del 1996, n. 182 del 1991, n. 128 del 1987, n. 222 del 1983 e n. 46 del 1978).

Ciò ha portato a riconoscere che la parificazione della disciplina della fase esecutiva nei confronti di adulti e minori può «confliggere con le esigenze di

specifica individualizzazione e di flessibilità del trattamento del detenuto minorenni» e che questa situazione ««contrast[a] con le esigenze [...] del recupero e della risocializzazione dei minori devianti, esigenze che comportano [appunto] la necessità di differenziare il trattamento dei minorenni rispetto ai detenuti adulti e di eliminare automatismi applicativi nell'esecuzione della pena» (sentenza n. 90 del 2017, con richiamo alle sentenze n. 125 del 1992 e n. 109 del 1997).

3.2. – È proprio sulla base dei principi di speciale protezione per l'infanzia e la gioventù, di individualizzazione del trattamento punitivo del minore e di preminenza della finalità rieducativa che questa Corte ha dichiarato l'illegittimità della previsione dell'ergastolo per gli infradiciottenni (sentenza n. 168 del 1994). Nello stesso senso si pongono anche le pronunce con le quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcuni istituti dell'ordinamento penale e penitenziario, laddove riferiti ai condannati minorenni.

Il contrasto con i richiamati principi costituzionali è stato, infatti, ravvisato in relazione alla preclusione della sospensione del processo per messa alla prova, nell'ambito del processo minorile, quando l'imputato abbia chiesto il giudizio abbreviato o il giudizio immediato (sentenza n. 125 del 1995); al divieto di disporre misure alternative alla detenzione per l'esecuzione di pene detentive derivanti da conversione di pena sostitutiva (sentenza n. 109 del 1997); all'esclusione della possibilità di concedere permessi premio nel biennio successivo alla commissione di un delitto doloso (sentenza n. 403 del 1997); alle condizioni soggettive per l'applicazione delle sanzioni sostitutive della pena detentiva (sentenza n. 16 del 1998); alla previsione della necessaria espiazione di una determinata quota di pena ai fini della concessione dei permessi premio (sentenza n. 450 del 1998); alla preclusione triennale dei benefici per il condannato nei cui confronti sia stata revocata l'applicazione di una misura alternativa (sentenza n. 436 del 1999), nonché, più recentemente, al divieto di sospensione delle pene detentive brevi, di cui all'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale (sentenza n. 90 del 2017).

Questa evoluzione, che ha via via diversificato il trattamento dei minorenni da quello stabilito in via generale dall'ordinamento penitenziario, è culminata nella legge n. 103 del 2017, di cui il d.lgs. n. 121 del 2018 costituisce attuazione.

3.3. – Ciò premesso, si tratta ora di stabilire se l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 – laddove impedisce l'accesso alle misure penali di comunità nei confronti dei minori condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis ordin. penit. – si ponga in contrasto con i principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega n. 103 del 2017, in particolare con l'art. 1, comma 85, lettera p), numeri 5) e 6).

In queste disposizioni, il legislatore delegante – nel recepire i principi, sopra richiamati, provenienti dalle fonti internazionali e dalla giurisprudenza di questa Corte – da un lato, ha previsto l'«ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semili-

bertà» (art. 1, comma 85, lettera *p*, numero 5) e, dall'altro lato, ha imposto l'«eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento» (art. 1, comma 85, lettera *p*, numero 6).

Le diverse scelte possibili avrebbero dovuto essere parametrare sulla duplice concorrente esigenza di ampliare l'accesso alle misure alternative e di eliminare ogni automatismo e preclusione nell'applicazione dei benefici penitenziari.

3.4. – Viceversa, l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 ha ristretto la possibilità di accedere alle misure extramurarie ivi indicate, agganciandola alle condizioni previste dall'art. 4-*bis* ordin. penit. La disposizione censurata appare in aperta distonia non solo rispetto al senso complessivo dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in tema di esecuzione minorile, ma anche con le direttive impartite dal legislatore delegante.

Da un lato, il richiamo alla disciplina dell'art. 4-*bis* ordin. penit. restringe l'ambito di applicabilità delle misure alternative alla detenzione. In presenza di condanna per uno dei reati ostativi di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ordin. penit., l'accesso a tali misure – salvo quanto si dirà sui permessi premio – è condizionato all'accertamento di una condotta collaborativa con la giustizia (ovvero una condotta ad essa equiparata). Dall'altro, questi stessi criteri, in quanto fondati su una presunzione di pericolosità che si basa esclusivamente sul titolo del reato, irrigidiscono la regola di giudizio in un meccanismo che non consente di tenere conto della storia e del percorso individuale del singolo soggetto e della sua complessiva evoluzione sulla strada della risocializzazione.

Al contrario, un modello decisorio basato su una prognosi individualizzata, ragionevolmente calibrato sulla personalità in fieri del minore, sarebbe stato coerente con la volontà del delegante e con l'obiettivo di ampliare l'accesso alle misure alternative, abbandonando automatismi e preclusioni che ne limitino l'applicazione.

3.5. – D'altra parte, va escluso che in questo caso si sia inteso rinunciare ad esercitare la delega per la parte qui rilevante. Come già osservato, la scelta per il regime delle preclusioni dell'art. 4-*bis* ordin. penit. non discende dalla disciplina precedente, ma è espressamente affermata dalla disposizione censurata.

Dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 121 del 2018 emerge, infatti, la volontà del legislatore delegato di dare positiva attuazione alla legge delega in questo ambito normativo. In tale relazione si legge, infatti, che l'esigenza di conservare i limiti di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. ai fini della concessione dei benefici, deriverebbe «[...] dalla necessità di mantenere indenne dalla riforma la disciplina di cui all'articolo 41-*bis* della legge n. 354 del 1975, individuato dalla legge di delega quale criterio generale che deve orientare tutti gli interventi in materia di ordinamento penitenziario, ivi compreso quello minorile [...]».

Tuttavia, la dichiarata finalità dell'intervento non trova riscontro nei criteri impartiti dalla legge delega n. 103 del 2017. Invero, non si ravvisa alcun necessario collegamento, né alcuna interdipendenza, tra il divieto di accesso ai benefici penitenziari e la sospensione delle regole trattamentali di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit. Come correttamente osservato dal Tribunale rimettente, i due regimi risultano accomunati quanto alla previsione di alcune gravi fattispecie di reato che li legittimano, ma la relativa applicazione rimane autonoma quanto ai rispettivi presupposti e ai destinatari.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera *p*), della legge 23 giugno 2017, n. 103».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 novembre 2019.

* * *

Sentenza n. 61/2020 (Pres. Cartabia; Red. Carosi)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 116 del 2016, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost., è fondata.

4.1. – A differenza di quanto avvenuto con la precedente legge n. 15 del 2009, laddove il legislatore aveva espressamente delegato il Governo a prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento sia del danno patrimoniale che del danno all'immagine subito dall'amministrazione, tanto non si rinviene nella legge di delegazione n. 124 del 2015.

L'art. 17, comma 1, lettera *s*), di detta legge prevede unicamente l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare.

Tale particolare disposizione di delega, come risulta dagli atti preparatori, non era presente nel testo iniziale del disegno di legge (A.S. n. 1577), ma è stata introdotta con emendamento (n. 13.500) del relatore nel corso dell'esame in

Senato. Nella discussione parlamentare la questione della responsabilità amministrativa non risulta essere mai stata oggetto di trattazione.

Quindi, la materia delegata è unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che possa ritenersi in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa.

Deve essere ulteriormente sottolineato che detta delega è ricompresa in una più ampia, diretta a dettare norme di semplificazione. In tale contesto è particolarmente significativa l'espressa prescrizione (art. 16, comma 2, della legge n. 124 del 2015) che, «[n]ell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi generali: a) elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive; b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; [...]», in tal modo lasciando al legislatore delegato ridottissimi margini innovativi, tanto che, nella fissazione degli ulteriori principi e criteri direttivi (come previsto dall'art. 16, comma 3), il successivo art. 17 definisce i decreti delegati come espressamente finalizzati al «riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche».

In proposito, questa Corte ha affermato più volte che, in quanto delega per il riordino, essa concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010).

Non può dunque ritenersi compresa la materia della responsabilità amministrativa e, in particolare, la specifica fattispecie del danno all'immagine arrecato dalle indebite assenze dal servizio dei dipendenti pubblici.

4.2. – La disposizione in esame, già testualmente richiamata, prevede una nuova fattispecie di natura sostanziale intrinsecamente collegata con l'avvio, la prosecuzione e la conclusione dell'azione di responsabilità da parte del procuratore della Corte dei conti.

Applicando ad essa il criterio di stretta inerenza alla delega precedentemente enunciato, risulta inequivocabile il suo contrasto con l'art. 76 Cost.

Sebbene le censure del giudice rimettente siano limitate all'ultimo periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater*, che riguarda le modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine, l'illegittimità riguarda anche il secondo e il terzo periodo di detto comma perché essi sono funzionalmente inscindibili con l'ultimo, così da costituire, nel loro complesso, un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega.

5. – Devono essere, dunque, dichiarati costituzionalmente illegittimi il

secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 116 del 2016.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) [*omissis*];

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 116 del 2016.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2020.

* * *

Sentenza n. 105/2022 (Pres. Amato; Red. Amoroso)

Considerato in diritto

[*omissis*]

7. – Nel merito, la questione è fondata.

8. – La norma di delega, di cui all'art. 1, comma 85, lettera *q*), della legge n. 103 del 2017 – come già rilevato (punto 5) – mirava all'attuazione, sia pure tendenziale, del principio della «riserva di codice nella materia penale, al fine di una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni e quindi dell'effettività della funzione rieducativa della pena».

Nella Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo, in particolare, si evidenziava che il recepimento del «principio della tendenziale riserva di codice» si sostanziava in un progetto di «“riordino” della materia penale “ferme restando le scelte incriminatrici già operate dal Legislatore”, così da preservare la centralità del codice penale secondo la gerarchia di interessi che la Costituzione delinea», dovendosi «escludere che l'attività delegata possa consistere in modifiche alle fattispecie vigenti, contenute in contesti diversi dal codice penale».

L'intento del legislatore delegante tendeva a «razionalizzare e rendere, quindi, maggiormente conoscibile e comprensibile la normativa penale e di porre un freno alla caotica e non sempre facilmente intellegibile produzione legislativa di settore», per cui «non sarebbe consentita un'opera di razionalizzazione che passasse attraverso la revisione generale della parte speciale del codice penale e della legislazione complementare».

In proposito, questa Corte, con riferimento alla diversa fattispecie incriminatrice di cui all'art. 570-*bis* cod. pen. – oggetto anch'essa di inserimento nel

codice penale in attuazione della medesima norma di delega – ha già affermato che «[i]l Governo non avrebbe d'altra parte potuto, senza violare le indicazioni vincolanti della legge delega, procedere a una modifica, in senso restrittivo o estensivo, dell'area applicativa delle disposizioni trasferite all'interno del codice penale; né avrebbe potuto, in particolare, determinare – in esito all'intrapreso riordino normativo – una parziale *abolitio criminis* con riferimento a una classe di fatti in precedenza qualificabili come reato, come quella lamentata da tutte le odierne ordinanze di rimessione» (sentenza n. 189 del 2019).

Anche con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 586-*bis* cod. pen., attualmente oggetto delle censure di illegittimità costituzionale, deve essere ribadito che la delega di cui all'art. 1, comma 85, lettera q), della legge n. 103 del 2017, nel demandare al Governo «l'inserimento nel codice penale delle fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore», assumeva l'univoco significato di precludere, al legislatore delegato, di modificare in senso, sia ampliativo, sia restrittivo, le fattispecie criminose vigenti nella legislazione speciale.

9. – Nel caso di specie, il legislatore delegato, nel compiere l'operazione di "riassetto normativo" nel settore del doping, ha arricchito la descrizione della fattispecie del reato di commercio illecito di sostanze dopanti, idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo, con l'introduzione del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti»; fine che – come si è già sopra rilevato – è presente, con la stessa formulazione testuale nei primi due commi, sia del medesimo art. 586-*bis* cod. pen., sia dell'art. 9 della legge n. 376 del 2000, e che dalla giurisprudenza è stato qualificato come dolo specifico.

Sotto l'aspetto oggettivo, invece, la condotta di commercio ha lo stesso ambito ed estensione di quelle del primo comma della disposizione censurata: tutte riguardano le sostanze dopanti individuate con il riferimento alle «classi indicate dalla legge». Il perimetro definitorio di tali sostanze è lo stesso.

Infatti nell'art. 586-*bis* cod. pen., la condotta incriminata di commercio – analogamente a quella di procurare ad altri, somministrare, assumere o favorire comunque l'utilizzo – ha ad oggetto farmaci e sostanze farmacologicamente o biologicamente attive, le quali per un verso sono ricomprese nelle classi indicate dalla legge e, per l'altro, sono idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo. Il riferimento alle «classi indicate dalla legge» è fatto, in tutta evidenza, alla legge che tali classi di farmaci e sostanze dopanti prevede, ossia, allo stato attuale della legislazione, proprio alla legge n. 376 del 2000; la quale – tuttora in vigore, essendo stata abrogata limitatamente al suo art. 9, in quanto le relative fattispecie di reato sono state trasferite nel codice penale – prevede espressamente, all'art. 2, le classi di sostanze dopanti, la cui elencazione è demandata a un decreto del Ministro della sanità, d'intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali, su proposta della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive. Tale prescrizione, poi, si salda alla previsione del precedente art. 1, espressamente

richiamato, che offre una definizione più generale di doping. Essa continua a rappresentare la base legislativa per l'individuazione delle sostanze che costituiscono l'oggetto materiale di tutte le condotte incriminate dall'art. 586-*bis* cod. pen.

10. – Il legislatore del 2000, però, con una precisa scelta di politica criminale, aveva operato una distinzione, sul piano soggettivo, quanto al dolo.

Per le condotte del primo comma dell'art. 9 (id est: procurare ad altri, somministrare, assumere o favorire comunque l'utilizzo) – e parimenti per quelle del secondo comma – aveva previsto il dolo specifico, ossia il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti». Il bene giuridico protetto coniugava la salute, individuale e collettiva, degli atleti con la regolarità delle competizioni agonistiche.

Per la condotta del settimo comma (id est: il commercio), invece, non ha richiesto tale dolo specifico per la evidente ragione che il commercio di sostanze dopanti persegue normalmente un fine di lucro, piuttosto che quello di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti. La scelta del legislatore è stata quella di contrastare con effettività e maggior rigore il commercio illegale di sostanze dopanti sol che sussista il dolo generico, senza richiedere il dolo specifico, che peraltro sarebbe stato difficile da provare per il pubblico ministero. Il bene giuridico protetto – in disparte la regolarità delle competizioni agonistiche che rimane sullo sfondo – è costituito soprattutto dalla salute, individuale e collettiva, delle persone, anche di quelle che, in ipotesi, assumono sostanze dopanti procuratesi fuori dal circuito legale a un fine diverso da quello di «alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

Il legislatore delegato, invece, ha riprodotto nel settimo comma dell'art. 586-*bis* cod. pen. la previsione della stessa finalità – e quindi del medesimo dolo specifico – presente nel primo comma (oltre che nel secondo).

In tal modo la fattispecie penale del commercio di sostanze dopanti si è sensibilmente ridotta alla sola ipotesi in cui il suo autore persegua il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», al pari di chi procura ad altri, somministra, assume o favorisce comunque l'utilizzo di sostanze dopanti.

Ma questa limitazione, mentre è conforme alla legge quanto alle condotte del primo (e del secondo) comma dell'art. 586-*bis* cod. pen. perché già presente nei corrispondenti primi due commi dell'art. 9 della legge n. 376 del 2000, si pone invece in contrasto con il criterio di delega quanto alla condotta di commercio di sostanze dopanti di cui al settimo comma della disposizione codicistica perché non presente nel comma 7 dell'art. 9.

11. – Né può ipotizzarsi che il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» abbia un significato diverso all'interno della medesima disposizione dell'art. 586-*bis*, da una parte nei primi due commi, e, dall'altra, nel settimo comma, ipotizzando che in quest'ultimo valga invece a specificare la sostanza dopante nel suo contenuto oggettivo e non già a connotare la condotta quanto all'elemento soggettivo del reato.

Se il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» costituisce dolo specifico nei primi due commi, lo è anche nel settimo comma (*ex plurimis*, con riferimento all'art. 9, commi 1 e 2, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 4 aprile-9 luglio 2018, n. 30889, 28 febbraio-21 aprile 2017, n. 19198 e sezione seconda penale, sentenza 10 novembre 2016-19 gennaio 2017, n. 2640).

La specificazione della sostanza dopante, nel suo contenuto oggettivo, è già tutta nella previsione, contenuta nel settimo comma, come nel primo comma, che richiede che essa sia ricompresa nelle «classi indicate dalla legge». E, come siffatto rinvio recettizio del primo comma vale a individuare compiutamente il perimetro definitorio della fattispecie quanto al suo elemento oggettivo, lo stesso vale anche nel settimo comma. Sicché il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» non può che attenere all'elemento soggettivo in entrambi i commi e costituisce una tipica ipotesi di dolo specifico.

È vero che, poi, il settimo comma dell'art. 586-*bis* cod. pen. aggiunge anche, rispetto al comma 7 dell'art. 9 della legge n. 376 del 2000, che la condotta di commercio illecito può riguardare farmaci e sostanze farmacologicamente o biologicamente attive «idonei a modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze»; ciò che parimenti non era previsto nell'originaria formulazione della norma. Ma, al di là della apparente circolarità della dizione testuale, il *quid pluris* in questa parte, che pure si rinviene nella norma codicistica rispetto alla formulazione originaria, è in realtà meramente confermativo di quanto già previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 376 del 2000, che equipara al doping la somministrazione di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e l'adozione di pratiche mediche non giustificate da condizioni patologiche, finalizzate e comunque idonee a modificare i risultati dei controlli sull'uso dei farmaci, delle sostanze e delle pratiche indicati nel comma 2. E il successivo art. 2 – nel definire le «classi delle sostanze dopanti» (le stesse «classi indicate dalla legge» di cui all'art. 586-*bis*) – richiama ciò che «è considerato doping a norma dell'articolo 1» e quindi anche ciò che dal comma 3 dell'art. 1 è equiparato al doping.

Nel settimo comma dell'art. 586-*bis* cod. pen., questa equiparazione, pur già contenuta nel richiamo delle «classi indicate dalla legge», è esplicitata e ribadita con il riferimento alla idoneità a modificare i risultati dei controlli sull'uso di farmaci o sostanze dopanti.

In questa parte il perimetro definitorio della fattispecie di commercio di sostanze dopanti non è, in realtà, modificato.

Ma analoga considerazione non può svolgersi per il «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», aggiunto nel settimo comma dell'art. 586-*bis* cod. pen., perché – si ripete – la simmetria con la stessa dicitura presente nel primo comma indirizza univocamente a considerare, come richiesto per integrare la fattispecie penale, il dolo specifico per la punibilità delle condotte previste nell'uno e nell'altro comma.

12. – In definitiva, la novella censurata altera significativamente la struttura della fattispecie di reato che, per effetto di tale innovazione, punisce la condotta di commercio delle sostanze dopanti solo se posta in essere al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti e quindi solo se sussiste, in questi termini, il dolo specifico.

Anche il baricentro del bene giuridico protetto risulta deviato dalla salute, individuale e collettiva, delle persone alla correttezza delle competizioni agonistiche.

In tal modo il Governo ha operato una riduzione della fattispecie penale, perché, richiedendo il dolo specifico, ha ristretto l'area della punibilità della condotta di commercio di sostanze dopanti.

Ciò si pone in contrasto con le indicazioni vincolanti della legge delega, che non attribuiva il potere di modificare le fattispecie incriminatrici già vigenti, e quindi viola l'art. 76 Cost.

Questa Corte ha, più volte, affermato che la delega per il riordino o per il riassetto normativo concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante (*ex multis*, sentenze n. 61 del 2020, n. 94, n. 73 e n. 5 del 2014, n. 80 del 2012, n. 293 e n. 230 del 2010).

Sicché va delimitato in limiti rigorosi l'esercizio, da parte del legislatore delegato, di poteri innovativi della normazione vigente, da intendersi in ogni caso come strettamente orientati e funzionali alle finalità esplicitate dalla legge di delega (*ex plurimis*, sentenze n. 250 del 2016, n. 162 e n. 80 del 2012, n. 293 del 2010).

L'innesto del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti» – che nella fattispecie incriminatrice del commercio illecito assurge, ora, a dolo specifico – non è coerente con la *ratio* sottesa ai criteri e principi della delega, che non autorizzava un abbassamento del livello di contrasto delle condotte costituenti reato secondo la legislazione speciale (sentenze n. 231 del 2021, n. 142 del 2020, n. 170 del 2019 e n. 198 del 2018).

13. – In conclusione, la scelta del legislatore delegato di inserire l'elemento soggettivo del «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti», nella fattispecie incriminatrice del commercio illecito delle sostanze dopanti, contrasta con l'art. 76 Cost. in quanto effettuata al di fuori della delega legislativa.

Deve essere pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 586-*bis*, settimo comma, cod. pen., introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 21 del 2018, limitatamente alle parole «al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 586-*bis*, settimo comma, del codice penale, introdotto dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103», limitatamente alle parole «al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 marzo 2022.

* * *

Sentenza n. 175/2022 (Pres. Amato; Red. Amoroso)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Ciò premesso, sussiste il denunciato eccesso di delega (artt. 76 e 77, primo comma, Cost.) che, concernendo l'introduzione di una fattispecie di reato da parte del legislatore delegato, va valutato congiuntamente al rispetto della riserva di legge e del principio di stretta legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Se per un verso, in generale, la delega legislativa comporta una discrezionalità del legislatore delegato, più o meno ampia in relazione al grado di specificità dei «principi e criteri direttivi» determinati nella legge delega, tenendo anche conto della sua *ratio* e della finalità da quest'ultima perseguita (*ex plurimis*, sentenze n. 142 del 2020, n. 96 del 2020 e n. 10 del 2018); per l'altro, in particolare, il legislatore delegante deve adottare, nella materia penale, criteri direttivi e principi configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti (sentenze n. 49 del 1999 e n. 53 del 1997, ordinanza n. 134 del 2003).

Infatti, nella materia penale è più elevato il grado di determinatezza richiesto per le regole fissate nella legge delega; ciò perché il controllo del rispetto, da parte del Governo, dei «principi e criteri direttivi», è anche strumento di garanzia della riserva di legge e del rispetto del principio di stretta legalità, spettando al Parlamento l'individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili (sentenze n. 174 del 2021, n. 127 del 2017 e n. 5 del 2014).

5. – La disposizione censurata ha, per l'appunto, introdotto una nuova fattispecie di reato, nel senso che ha previsto come condotta penalmente

perseguibile ciò che prima costituiva un illecito amministrativo tributario: l'omesso versamento, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta, delle ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione per un ammontare superiore a una determinata soglia di punibilità (fissata in 150.000 euro per ciascun periodo d'imposta).

Le alterne vicende del sistema sanzionatorio penale, sopra esaminate per grandi linee, mostrano che l'assoggettamento a sanzione (da parte della disposizione censurata) della condotta suddetta costituisce una nuova e distinta fattispecie penale, che si affianca a quella dell'omesso versamento, alle stesse condizioni, delle ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti.

Benché vi sia una contiguità delle due condotte, perché concernono pur sempre le stesse ritenute operate dal sostituto, le vicende normative sopra descritte mostrano che si tratta di condotte diverse, le quali hanno avuto un trattamento giuridico nettamente distinto.

Per lungo tempo, fino alla depenalizzazione del d.lgs. n. 74 del 2000, due erano state le fattispecie di condotte, penalmente sanzionate dalla norma incriminatrice (l'art. 2 del d.l. n. 429 del 1982, come convertito e come sostituito), e ben diverse tra loro.

Il comma 2 dell'indicato art. 2 riguardava le ritenute dovute in base alla relativa dichiarazione del sostituto. Si trattava di un reato contravvenzionale (punito con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda), che aveva ad oggetto l'omesso versamento di ritenute tout court sopra una certa soglia (all'epoca 50 milioni di lire) entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale.

Il comma 3 della stessa disposizione sanzionava, invece, l'omesso versamento delle «ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti» entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta. Si trattava di una condotta specifica, all'epoca valutata come più grave. Il reato era configurato come delitto, punito con reclusione e multa, per l'omesso versamento oltre la soglia di lire 25 milioni; e come contravvenzione, sanzionato con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, per l'omesso versamento di ritenute al di sotto della soglia predetta, ma di importo superiore a lire 10 milioni.

Era quindi ben chiara la distinzione tra le due fattispecie, la seconda (quella del comma 3 dell'art. 2) più grave della prima (quella del comma 2 dell'art. 2), sia perché la soglia della punibilità era collocata più in alto per la contravvenzione di cui al secondo comma rispetto al reato (delitto o contravvenzione) di cui al terzo comma, sia perché solo per il delitto – che concerneva unicamente l'omesso versamento delle «ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti» – la pena detentiva e quella pecuniaria erano congiunte, mentre per la contravvenzione erano alternative.

L'elemento differenziale era costituito proprio dalle certificazioni delle ritenute rilasciate dal sostituto ai sostituiti. Il legislatore dell'epoca riteneva più

grave la condotta del sostituto, che metteva in circolazione le certificazioni, utilizzabili dai sostituiti per l'assolvimento del loro obbligo tributario, e poi ometteva il versamento delle ritenute certificate.

Queste erano quindi le due distinte fattispecie di reato, che poi sarebbero state depenalizzate con il d.lgs. n. 74 del 2000, nel nuovo assetto dei reati tributari, sì da essere sanzionate entrambe solo come illeciti amministrativi tributari.

6. – Il legislatore del 2004, invertendo la rotta nel senso di voler contrastare con la sanzione penale anche l'omesso versamento delle ritenute, non poteva non aver presente che due erano le fattispecie che avevano ad oggetto tale condotta. E in effetti ha operato una scelta con l'introduzione, nel sistema sanzionatorio del d.lgs. n. 74 del 2000, dell'art. 10-*bis*, disposizione di nuovo conio, la quale è stata chiaramente indirizzata a ripristinare la sanzionabilità penale della sola fattispecie più grave, in precedenza prevista dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 429 del 1982, come convertito e sostituito (l'omesso versamento delle ritenute certificate), e non anche della fattispecie meno grave, quella prevista dal comma 2 dello stesso art. 2 (l'omesso versamento delle ritenute dovute in base alla dichiarazione del sostituto), che è rimasta soggetta solo alle sanzioni amministrative.

Il dato testuale della nuova disposizione rispecchiava tale scelta perché, anche nella rubrica dell'art. 10-*bis*, si faceva riferimento all'«omesso versamento di ritenute certificate» negli stessi termini in cui, in passato, l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 429 del 1982, come convertito e sostituito, riguardava l'omesso versamento di «ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti». Il sostanziale ripristino di quella fattispecie penale emergeva anche dal fatto che il reato di cui all'art. 10-*bis* era configurato come delitto, e non già come contravvenzione, e che le pene, della reclusione e della multa, erano congiunte, esattamente come nell'art. 2, comma 3, del d.l. n. 429 del 1982, come convertito. Anche l'entità della pena era pressoché identica.

Invece, la condotta già prevista come reato contravvenzionale – quindi meno grave – dal comma 2 dell'art. 2 citato, ma poi depenalizzata dal d.lgs. n. 74 del 2000, continuava ad essere non sanzionata penalmente pur dopo l'introduzione dell'art. 10-*bis* nel d.lgs. n. 74 del 2000, proprio perché questa nuova fattispecie non prevedeva anche l'ipotesi dell'omesso versamento delle ritenute dovute in base alla dichiarazione del sostituto. Tale condotta rimaneva un illecito amministrativo tributario.

Quindi, determinante al fine della rilevanza penale della condotta omissiva del mancato pagamento delle ritenute era che queste stesse fossero state certificate dal sostituto ai sostituiti; ciò completava la fattispecie e l'elemento oggettivo del reato.

Questa è stata la scelta del legislatore del 2004.

7. – Può aggiungersi – inoltre – che l'esistenza di un'unica fattispecie penale nell'art. 10-*bis*, che vedeva come elemento costitutivo il rilascio delle certifica-

zioni ai sostituiti da parte del sostituto, non è inficiata, né messa in dubbio dal contrasto giurisprudenziale che si è sviluppato in ordine all'applicazione di tale disposizione e di cui si è già fatto cenno.

La rilevanza della dichiarazione del sostituto, contenente l'indicazione delle ritenute, è sì venuta all'esame della giurisprudenza, ma sotto un aspetto diverso: quello della prova del rilascio delle certificazioni che integrava la fattispecie penale, l'unica sanzionata.

Come sopra già ricordato, il contrasto di giurisprudenza, insorto in riferimento a tale disposizione, è stato infine composto dalla indicata pronuncia delle Sezioni unite (sentenza n. 24782 del 2018), che ha escluso che la dichiarazione del sostituto possa costituire di per sé sola piena prova, in via induttiva – quasi una (inammissibile) prova legale –, del rilascio delle certificazioni ai sostituiti.

Ma non si è dubitato che la condotta costituente reato fosse pur sempre solo quella del mancato versamento delle ritenute certificate.

8. – Quindi, al momento della delega del 2014, il reato previsto, concernente la condotta omissiva del sostituto, era solo quello dell'omesso versamento delle ritenute certificate, per effetto del ripristino della sanzione penale di dieci anni prima, mentre la condotta di omesso versamento delle ritenute dovute in base alla dichiarazione del sostituto rimaneva distinta e non sanzionata penalmente, pur costituendo anch'essa un illecito in ragione dell'inadempimento dell'obbligo fiscale, associato a sanzione amministrativa tributaria.

Il legislatore avrebbe potuto, in ipotesi, ripristinare la sanzionabilità penale anche di questa condotta, come dieci anni prima era stato fatto, ma con legge ordinaria (legge n. 311 del 2004), per quella di omesso versamento delle ritenute certificate.

Ciò invece il legislatore, nel porre la delega di cui all'art. 8, comma 1, della legge n. 23 del 2014, non ha fatto, né ha autorizzato il legislatore delegato a fare, sicché quest'ultimo, nel reintrodurre questa fattispecie penale, equiparandola a quella già prevista dall'art. 10-*bis*, ha violato i principi e criteri direttivi della delega.

9. – La delega (art. 8, comma 1, della legge n. 23 del 2014) – sopra riportata nella sua formulazione testuale – concerneva la revisione del sistema sanzionatorio penale tributario declinato in specifici criteri, secondo una duplice direttrice.

La prima riguardava la determinazione della pena.

In questa parte la revisione doveva avvenire secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità (della pena, appunto) rispetto alla gravità dei comportamenti, prevedendo in particolare la punibilità con la pena detentiva compresa fra un minimo di sei mesi e un massimo di sei anni, tenendo conto di adeguate soglie di punibilità.

Quindi il legislatore delegato era facoltizzato, in linea generale, a rivedere le pene, nel rispetto di un intervallo della pena detentiva compreso fra un minimo e un massimo.

Inoltre, si prevedeva – come ulteriore criterio – la possibilità di ridurre le sanzioni per le «fattispecie meno gravi» o di applicare sanzioni amministrative anziché penali, tenuto anche conto di adeguate soglie di punibilità. Questo era anche il verso della delega: il legislatore delegato avrebbe potuto mitigare e finanche depenalizzare reati per condotte meno gravi.

L'altra direttrice della delega concerneva sì la configurazione di fattispecie penali, ma con riferimento a condotte tipiche di particolare gravità. Il legislatore delegato era, infatti, facoltizzato alla configurazione del reato per «i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa». Anche il regime della «dichiarazione infedele» avrebbe potuto essere rivisto; così anche l'individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie.

Si tratta di gravi condotte insidiose per il fisco, poste in essere da chi con frode o falsificazione di documenti mira a sottrarsi all'obbligo tributario.

10. – Invece, la condotta di chi non versa le ritenute indicate nella relativa dichiarazione come sostituto d'imposta – che al momento della delega non costituiva reato, ma illecito amministrativo tributario, e solo in passato, fino alla riforma del 2000, è stata punita come reato contravvenzionale – non è certo ascrivibile a «comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa». Né è riconducibile al regime della «dichiarazione infedele» dal momento che ciò che rileva è l'omesso versamento delle ritenute «dovute in base alla dichiarazione», a prescindere dal fatto che essa sia fedele o infedele.

Tale condotta – che, quando era penalmente rilevante (fino al 2000), integrava una mera contravvenzione punita con pena alternativa e che successivamente, e così al momento della delega in esame, costituiva un illecito assoggettato a sanzione amministrativa tributaria – sarebbe semmai rientrata tra le «fattispecie meno gravi» per le quali la pena, ove il fatto costituisse reato, avrebbe potuto essere mitigata e finanche trasformata in sanzione amministrativa.

Anche nella relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo, si evidenziava in particolare che il Governo, recependo i principi e criteri direttivi dell'art. 8 della legge n. 23 del 2014, aveva inteso «ridurre l'area di intervento della sanzione punitiva per eccellenza – quella penale – ai soli casi connotati da un particolare disvalore giuridico, oltre che etico e sociale, identificati, in particolare, nei comportamenti artificiosi, fraudolenti e simulatori, oggettivamente o soggettivamente inesistenti, ritenuti insidiosi anche rispetto all'attività di controllo».

Se, dunque, l'innalzamento della tutela penale era rivolto a tali più insidiosi comportamenti, in ordine ai fatti privi dei suddetti connotati di frode nella medesima relazione illustrativa si evidenziava che il legislatore delegato era, invece, chiamato ad un intervento «tendenzialmente mitigatore», da effettuarsi in relazione al delitto di omesso versamento delle ritenute certificate (art.

10-*bis*) e di omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (art. 10-*ter*), e da attuarsi attraverso l'introduzione di soglie di punibilità al di sotto delle quali «il ricorso a misure sanzionatorie di tipo amministrativo – peraltro già previste dalla legislazione vigente – appare proporzionato alle caratteristiche dell'illecito».

Il delitto introdotto dalla disposizione censurata attiene ad una condotta puramente omissiva, non fraudolenta, né simulatoria, il che incentra il disvalore del fatto sul momento dell'adempimento del debito tributario, perché colpisce il sostituto di imposta che non versa le ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale o certificate.

Anche il trattamento sanzionatorio accessorio risponde ad un minore rigore rispetto a quello riservato alle altre fattispecie incriminatrici tributarie, come emerge anche dall'art. 12 del d.lgs. n. 74 del 2000, che esclude per tale reato l'applicazione dell'interdizione dai pubblici uffici, di cui al comma 2 del medesimo art. 12.

Né operano i limiti restrittivi di cui all'art. 12, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 74 del 2000 sul riconoscimento del beneficio della sospensione condizionale della pena, con la conseguenza che al delitto di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 si applica l'istituto come regolato dall'art. 163 del codice penale.

Diversamente dalle altre fattispecie incriminatrici, per il delitto in esame (e per quelli di cui agli artt. 10-*ter* e 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000) trova applicazione la causa di non punibilità di cui all'art. 13, comma 1, dello stesso decreto legislativo, specificamente introdotta dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 158 del 2015. I reati non sono punibili se, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, i debiti tributari, comprese sanzioni amministrative e interessi, sono stati estinti mediante integrale pagamento degli importi dovuti.

Inoltre, a questi reati non si applica l'art. 17, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 74 del 2000 che, soltanto per i delitti previsti dagli articoli da 2 a 10, stabilisce che «i termini di prescrizione sono elevati di un terzo».

È poi stata innalzata la soglia di punibilità – quanto al reato di cui all'art. 10-*bis* – fino ad un importo superiore a 150.000 euro per ciascun anno di imposta; con ciò determinando la depenalizzazione delle condotte omissive per importi superiori alla precedente meno elevata soglia di punibilità (50.000 euro).

11. – In definitiva, il legislatore delegato ha introdotto nell'art. 10-*bis* una nuova fattispecie penale (omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione del sostituto), affiancandola a quella già esistente (omesso versamento di ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti), senza essere autorizzato a farlo dalla legge di delega, mentre sarebbe stato necessario un criterio preciso e definito per poter essere rispettoso anche del principio di stretta legalità in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.).

12. – L'Avvocatura generale dello Stato, intervenuta in giudizio in rappre-

sentanza e a difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dedotto una finalità latamente interpretativa che il legislatore delegato avrebbe perseguito: non quella di introdurre una nuova fattispecie di reato, bensì quella di chiarire la portata della fattispecie già esistente, contemplata dall'art. 10-*bis* che sanzionava (solo) l'omesso versamento delle ritenute certificate.

Ossia si è ipotizzato che l'intento del legislatore delegato fosse quello di "chiarire" il punto controverso del dibattito giurisprudenziale in corso, intervenendo a sostegno della tesi, in passato maggioritaria, ma poi oggetto di revirement e infine smentita dalle Sezioni unite del 2018 (sentenza n. 24782 del 2018), secondo cui dalla dichiarazione del sostituto poteva desumersi, induttivamente, la prova del rilascio delle certificazioni ai sostituiti.

In effetti, nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo concernente la revisione del sistema sanzionatorio si legge che veniva chiarita la portata dell'omesso versamento delle ritenute di cui all'art. 10-*bis*.

Ciò forse spiega, ma non legittima, l'introduzione della nuova fattispecie penale da parte del legislatore delegato.

Questa ipotizzata valenza interpretativa – comunque successivamente esclusa dalla giurisprudenza (ancora Corte di cassazione, sentenza n. 24782 del 2018) – non solo era smentita dalla lettera della disposizione, che non aveva la formulazione tipica delle norme di interpretazione autentica, ma era anche, in tesi, inammissibile perché il principio di non retroattività della legge penale esclude una tale possibilità in *malam partem* con ampliamento del perimetro della condotta penalmente sanzionata.

Deve, quindi, escludersi che il legislatore delegato potesse intervenire in un dibattito giurisprudenziale ancora in corso per offrire un "soccorso normativo" alla tesi di maggior rigore, secondo cui era sufficiente, sul piano probatorio, che le ritenute risultassero dalla dichiarazione perché potesse ritenersi provato il rilascio delle relative certificazioni ai sostituiti.

13. – In conclusione, la scelta del legislatore delegato di inserire le parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» nella fattispecie incriminatrice del delitto di omesso versamento delle ritenute di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 contrasta con gli artt. 25, secondo comma, 76 e 77, primo comma, Cost., non essendo sorretta dai principi e dai criteri direttivi della delega legislativa.

Pertanto, assorbito l'ulteriore parametro evocato dal giudice rimettente (l'art. 3 Cost.), deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale sia dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 158 del 2015, sia dell'art. 10-*bis* del d.lgs. 74 del 2000, come modificato dall'art. 7, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 158 del 2015, limitatamente alle parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o».

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, stante la sussistenza di «un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta», discende, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità

costituzionale consequenziale dell'art. 7, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 158 del 2015, che ha inserito nella rubrica del reato previsto dall'art. 10-*bis* le parole «dovute o». Analoga declaratoria investe anche la rubrica di quest'ultima disposizione limitatamente alle parole «dovute o».

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23) – nella parte in cui ha inserito le parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o» nel testo dell'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) e dello stesso art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 limitatamente alle parole «dovute sulla base della stessa dichiarazione o»;

2) *dichiara*, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 158 del 2015, e dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 limitatamente alle parole «dovute o» contenute nella rubrica della disposizione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2022.

* * *

Sentenza n. 166/2023 (Pres. Sciarra; Red. San Giorgio)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3.3. – Ciò premesso, venendo al caso in esame, si rileva che la legge n. 57 del 2016, dopo aver disposto, al comma 1 dell'art. 1 (rubricato «Contenuto della delega»), che «[i]l Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui all'articolo 2, uno o più decreti legislativi diretti a [per quanto rileva]: *i*) regolamentare i casi di decadenza dall'incarico, revoca e dispensa dal servizio», al comma 10, lettera *a*), del successivo art. 2 (rubricato «Principi e criteri direttivi»), nel fissare i principi ed i criteri direttivi cui il legislatore delegato si sarebbe dovuto attenere, stabilisce che «a tutti i magistrati onorari si applichi la disciplina della decadenza e della dispensa dal servizio, prevista dall'articolo 9 della legge 21 novembre 1991, n. 374 e successive modificazioni».

Detto art. 9, come sostituito dall'art. 7, comma 1, della legge n. 468 del 1999, al comma 2, prevede che «[i]l giudice di pace è dispensato, su sua domanda o d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi»

Per il riportato sistema di richiami viene definita una trama normativa, inequivoca, in cui la disposizione della legge di delega concorre a formare il parametro violato e l'art. 9, comma 2, della legge n. 374 del 1991 – norma compiuta, integrativa non più, e non solo, di un principio o criterio direttivo, ma di una vera e propria *regula iuris* – nella sua portata vale a ridurre, in modo corrispondente, i margini di discrezionalità ed il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato.

3.4. – L'art. 21, comma 2, del d.lgs. delegato n. 116 del 2017, là dove stabilisce che «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi» elimina uno dei sintagmi integrativi dell'art. 9, comma 2, della legge n. 374 del 1991.

Il raffronto tra le due disposizioni evidenzia inequivocamente come l'infermità quale causa di impedimento venga ignorata nella previsione delegata, che convoglia nell'unica indistinta categoria dell'impedimento ultrasemestrale ogni regolamentazione della dispensa dal servizio del magistrato onorario, discostandosi, in tal modo, dalla stessa disposizione delegante.

3.5. – Né l'indicata struttura dell'art. 21 citato ed i suoi rapporti con la legge di delega ed il parametro normativo interposto consentono una interpretazione conservativa che della norma oggetto di dubbio preservi la portata, in quanto espressiva di una discrezionalità guidata, nel suo esercizio, dai principi e criteri della legge di delega, quale mera ragionevole espansione di un contenuto, nel resto mantenuto nel suo fondamento.

3.6. – La legge di delega e quella delegata delineano infatti disposizioni completamente differenti, sostenute da distinte *rationes*, ove si consideri che il frammento del disposto venuto meno nella norma delegata è espressivo di una diversa causa di dispensa meritevole, nella sua autonomia, di mantenere menzione anche nella stessa norma delegata.

Il riferimento all'infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni vale, infatti, a dare contenuto ad una distinta categoria, il cui richiamo si pone in funzione di limite allo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo e quale termine diretto a vincolare il legislatore delegato. La sua eliminazione nella previsione delegata espunge così uno dei contenuti precettivi della disposizione di delega.

La norma delegata non diviene in tal modo espressiva di una mera sintesi semplificativa del sistema rendendo più agevole l'applicazione della dispensa dal servizio nell'adottata unica prospettiva della durata ultrasemestrale dell'assenza del magistrato onorario, e non realizza una più agevole interpretazione della norma delegante di cui provveda ad eliminare contraddizioni e contenuti oscuri.

3.7. – Che la legge delegata non sia di mero completamento di quella di

delega, nell'esercizio della ragionevole discrezionalità rispettosa dei principi della seconda, è evidenza che riceve conferma nell'art. 33 (rubricato «Abrogazioni») del d.lgs. n. 116 del 2017 che, al comma 1, dispone che: «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogati: [...] b) gli articoli [...] 9 [...] della legge 21 novembre 1991, n. 374»).

Né può ritenersi che, attraverso la operata abrogazione, si sia inteso semplicemente soddisfare un'esigenza di maggiore fluidità e funzionalità del meccanismo applicativo. La disposizione integrativa del parametro violato cade, invero, qui, per mano del legislatore delegato, il cui potere viene in conseguenza esercitato nella materia della dispensa della magistratura onoraria non più entro i confini della legge n. 57 del 2016, ma al di fuori di essa, rivelando della previsione delegata la novità, per intervenuto suo svincolo dalla regola della legge di delega.

4. – Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017, sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. è, pertanto, fondata.

5. – Va, qui, ulteriormente precisato che il criterio direttivo di cui all'art. 2, comma 10, lettera a), della stessa legge n. 57 del 2016 reca, come già chiarito, una vera e propria *regula iuris*, compiuta nei suoi contenuti e portatrice di una diretta e stringente disciplina della fattispecie di cui si tratta, che non lascia margini a scelte discrezionali del legislatore delegato, una volta esercitata la delega.

È necessario dunque ripristinare, con la presente pronuncia, la regola dettata dalla legge di delega.

6. – Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017, nella parte in cui prevede, al primo periodo, che «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi» anziché «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), nella parte in cui prevede, al primo periodo, che «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi» anziché «[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 maggio 2023.

* * *

Sentenza n. 22/2024 (Pres. Barbera; Red. Amoroso)

Considerato in diritto

[*omissis*]

6. – La questione – sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. – è fondata.

6.1. – Secondo il criterio direttivo fissato dall'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014 «il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, di cui uno recante un testo organico semplificato delle discipline delle tipologie contrattuali e dei rapporti di lavoro», «[a]llo scopo di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione, nonché di riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo e di rendere più efficiente l'attività ispettiva».

In particolare, la lettera *c*) del medesimo comma consentiva la «previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, escludendo per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nonché prevedendo termini certi per l'impugnazione del licenziamento».

Il criterio direttivo, nella parte che rileva ai fini della presente questione, segna i confini della tutela reintegratoria del lavoratore nel posto di lavoro in caso di licenziamento illegittimo delineando, in negativo, un ambito di esclusione, che vede la tutela solo indennitaria per i licenziamenti economici che risultino illegittimi, e, in positivo, uno di inclusione, riservato distintamente ai licenziamenti nulli e discriminatori e ad alcune specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato.

6.2. – L'eccesso di delega denunciato dal giudice *a quo* investe la limitazione (contenuta nella norma censurata) del diritto alla reintegrazione ai soli licenziamenti viziati da una nullità «espressamente» prevista; l'effetto di neutralizzazione di tutte le nullità diverse da quelle testuali, prodotto dall'avverbio censurato, non trova rispondenza – secondo la Corte rimettente – nella legge di delega e ne viola il criterio direttivo nella parte in cui esso prescrive la tutela reintegratoria in caso di licenziamento nullo *tout court*, al pari del licenziamento discriminatorio e diversamente dal licenziamento disciplinare, per il quale

invece il legislatore delegato avrebbe dovuto individuare specifiche ipotesi di tutela reintegratoria ed altre di tutela indennitaria (ciò che poi ha fatto nei commi 1 e 2 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015).

7. – La sollevata questione di legittimità costituzionale chiama in causa, quindi, i limiti della delegazione legislativa, la cui possibilità è sì prevista in Costituzione, ma come deroga del canone opposto secondo cui, in generale, «[l]’esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo» (art. 76) e «[i]l Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria» (art. 77, primo comma); ciò in coerenza con il precetto costituzionale che assegna alle due Camere, collettivamente, l’esercizio della funzione legislativa (art. 70) e con il tradizionale principio della separazione dei poteri (principio “ordinamentale”: sentenza n. 98 del 2023).

Ma le Camere stesse, nel rispetto della procedura normale di esame e approvazione diretta (art. 72, quarto comma, Cost.), possono prevedere una delegazione legislativa entro limiti ben precisi: per un «tempo limitato» e sempre che ricorrano due condizioni: a) devono essere determinati i «principi e criteri direttivi»; b) devono essere definiti gli «oggetti» (art. 76 Cost.).

Di queste condizioni la giurisprudenza costituzionale ha dato un’interpretazione flessibile, consapevole dell’esistenza di settori dell’ordinamento che, per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad un esame ed approvazione diretta delle Camere. L’area della codificazione è quella elettiva della delegazione legislativa ad ampio spettro ed infatti a seguito di legge di delega sono stati approvati vari codici.

In questi casi i principi e criteri direttivi della legge di delega tracciano gli obiettivi ed esprimono le linee di fondo delle scelte del legislatore delegante. Ampi quindi sono il potere e l’«attività di “riempimento” normativo» conferiti al legislatore delegato (sentenza n. 166 del 2023). Ricorrente è l’affermazione, nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui «la previsione di cui all’art. 76 Cost. non osta all’emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo» (sentenze n. 133 del 2021 e n. 212 del 2018).

Ampia è spesso anche la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di adeguare il quadro normativo nazionale alle disposizioni europee (sentenza n. 260 del 2021).

Ma, all’opposto, la legge di delega può contenere principi e criteri direttivi molto puntuali e specifici, di tal che il potere di riempimento del legislatore delegato si riduce notevolmente fino talora a restringersi quasi ad un’opera di sostanziale trasposizione, in disposizioni di legge, di regole già contenute nella legge di delega (come nella fattispecie di cui alla sentenza n. 166 del 2023, che ha affermato che la legge di delega può anche contenere una «norma compiuta,

integrativa non più, e non solo, di un principio o criterio direttivo, ma di una vera e propria *regula iuris* [che] nella sua portata vale a ridurre, in modo corrispondente, i margini di discrezionalità ed il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato»).

Parimenti la verifica che la normativa delegata si sia contenuta nel limite degli «oggetti» fissati dalla legge di delega dipende dal grado, più o meno circoscritto, della loro definizione, che potrebbe anche essere assai puntuale.

In tali evenienze lo scrutinio di questa Corte, nel verificare la conformità ai «principi e criteri direttivi» e il rispetto dei limiti degli «oggetti» della delega, è molto stretto.

In definitiva, la delega legislativa «può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega» (sentenza n. 142 del 2020; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 170 del 2019; n. 198 e n. 182 del 2018).

Nella giurisprudenza recente di questa Corte un criterio di delega molto puntuale è stato ritenuto violato – con conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale della censurata disposizione del decreto legislativo – in materia di dispensa dal servizio dei magistrati onorari (sentenza n. 166 del 2023), di omessi versamenti di ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale del sostituto d'imposta (sentenza n. 175 del 2022) e di utilizzo o somministrazione di farmaci o di altre sostanze al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti (sentenza n. 105 del 2022).

8. – Tenendo conto, quindi, del grado di specificità dei principi e criteri direttivi e della maggiore o minore ampiezza dell'oggetto della delega, la loro interpretazione deve muovere, innanzi tutto, dalla “lettera” del testo normativo, a cui si affianca l'interpretazione sistematica sulla base della *ratio legis*, che è quella che emerge dal contesto complessivo della legge di delega e dalle finalità che essa persegue (sentenza n. 7 del 2024).

Il controllo sul superamento dei limiti posti dalla legge di delega va, infatti, operato partendo dal dato letterale per poi procedere ad una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016; n. 146 e n. 98 del 2015; n. 119 del 2013) e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa (sentenza n. 278 del 2016).

È infatti costante l'affermazione secondo cui «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente» (sentenza n. 153 del 2014 e, nello stesso senso, tra le altre, sentenze n. 175 del 2022; n. 231 e n. 174 del 2021; n. 184 del 2013; n. 272 del 2012 e n. 230 del 2010; inoltre, con riferimento alla materia penale, sentenza n. 105 del 2022).

Tra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico esiste un rapporto

inversamente proporzionale: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo.

La verifica di conformità della norma delegata a quella delegante richiede lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico che, condotto in parallelo, tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni emanate dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa.

In sintesi, per definire il contenuto di questa, si deve tenere conto del complessivo contesto normativo in cui si inseriscono i principi e criteri direttivi della legge di delega e delle finalità che la ispirano; ciò che non solo rappresenta la base e il limite delle norme delegate, ma offre anche criteri di interpretazione della loro portata (*ex plurimis*, sentenze n. 166 del 2023; n. 133 del 2021; n. 84 del 2017; n. 250 del 2016; n. 194 del 2015 e n. 153 del 2014).

9. – Ed allora, muovendo innanzi tutto dall'interpretazione della legge di delega, rileva che nella "lettera" dell'indicato criterio direttivo manchi del tutto la distinzione tra nullità «espressamente» previste e nullità conseguenti sì alla violazione di norme imperative, ma senza l'espressa loro previsione come conseguenza di tale violazione. Il prescritto mantenimento del diritto alla reintegrazione è contemplato per i «licenziamenti nulli» *tout court*, laddove una eventuale distinzione, inedita – come si è visto sopra nel richiamare il quadro normativo di riferimento – rispetto alla disciplina previgente dei licenziamenti individuali, avrebbe richiesto una previsione (questa sì) espressa.

In secondo luogo, il senso letterale dell'espressione contenuta nell'art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014 risulta ancora più univoco se posto in correlazione con la successiva limitazione a «specifiche fattispecie» riferita esclusivamente al «licenziamento disciplinare ingiustificato»; quindi il criterio direttivo ha previsto sì una distinzione, ma solo per il licenziamento disciplinare (per giustificato motivo soggettivo). Se il legislatore delegante avesse voluto una qualche distinzione anche tra le nullità l'avrebbe parimenti prevista, come per il licenziamento disciplinare.

La distinzione tra nullità espresse e nullità che tali non sono, non è, dunque, riconducibile al criterio di delega nella sua portata testuale.

10. – Considerazioni convergenti sovengono anche dal punto di vista dell'interpretazione sistematica: la limitazione alla nullità testuale appare eccentrica rispetto all'impianto della delega che mira ad introdurre per le «nuove assunzioni» una disciplina generale dei licenziamenti di lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, a copertura integrale per tutte le ipotesi di invalidità.

Per i contratti a tutele crescenti la legge delega prevede da un lato la possibilità di escludere la reintegrazione per i licenziamenti economici e dall'altro quella di limitare la reintegrazione ai licenziamenti nulli, discriminatori e a specifiche ipotesi di licenziamenti disciplinari ingiustificati; tale assetto risulta adeguato rispetto all'obiettivo del legislatore, nell'ottica di ricomprendere nella nuova disciplina tutta la possibile casistica di licenziamenti illegittimi, con una

netta demarcazione tra le ipotesi di nullità, sempre meritevoli della più grave sanzione in forma specifica, e quelle di illegittimità sanzionate in termini esclusivamente monetari.

10.1. – Al contrario, il legislatore delegato, con la limitazione dell'ambito applicativo dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 ai licenziamenti per i quali la nullità è espressamente prevista, ha dettato una disciplina la cui incompletezza conferma la sua incoerenza rispetto al disegno del legislatore delegante.

Sono rimasti privi di regime sanzionatorio le fattispecie di licenziamenti nulli privi della espressa (e testuale) previsione della nullità, i quali per un verso, non avendo natura "economica", non possono rientrare tra quelli per i quali la reintegra può essere esclusa, ma, per altro verso, in ragione della disposizione censurata, non appartengono a quelli per i quali questa tutela va mantenuta, senza che ad essi possa alternativamente applicarsi la tutela indennitaria, di cui al successivo art. 3, che riguarda le diverse fattispecie dei licenziamenti privi di giustificato motivo, soggettivo e oggettivo, o dell'art. 4, che opera in relazione ai soli vizi formali e procedurali riconducibili al requisito di motivazione di cui all'art. 2, comma secondo, della legge n. 604 del 1966 o alla procedura di cui all'art. 7 statuto lavoratori.

Secondo il criterio direttivo, il legislatore delegato non poteva procedere ad alcuna "specificazione" nell'ambito della fattispecie del licenziamento nullo. Invece ha distinto le ipotesi di nullità espressa rispetto a quelle di nullità non espressa, ma, nel contemplare la tutela reintegratoria per le prime, nulla ha invece previsto per le seconde. Laddove il legislatore delegato è stato facoltizzato a distinguere, individuando specifiche ipotesi di licenziamento disciplinare, lo ha fatto prevedendo due distinti regimi di tutela: quella reintegratoria dell'art. 3, comma 2, e quella indennitaria dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015. Invece, in caso di licenziamento nullo perché in violazione di una norma imperativa, che però non preveda espressamente la nullità dell'atto, manca l'individuazione della tutela per questa fattispecie esclusa dal regime della reintegrazione.

Oltre al caso oggetto del giudizio principale, tra le ulteriori ipotesi in cui manca un'espressa previsione della nullità, significative sono quelle del licenziamento in periodo di comportamento per malattia (in violazione dell'art. 2110 cod. civ.); del licenziamento per motivo illecito *ex art.* 1345 cod. civ., quale quello ritorsivo del dipendente (il cosiddetto *whistleblower*), che segnala illeciti commessi dal datore di lavoro (art. 2, comma 2-*quater*, della legge 30 novembre 2017, n. 179, recante «Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato»); del licenziamento intimato in violazione del "blocco" dei licenziamenti economici durante il periodo emergenziale, disposto dall'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e

imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, e successive proroghe; del licenziamento intimato in contrasto con l'art. 4, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge); del licenziamento in violazione del diritto alla conservazione del posto di cui all'art. 124, comma 1, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Più in generale, anche fuori dalle tematiche giuslavoristiche, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 15 marzo 2022, n. 8472 e 12 dicembre 2014, n. 26242) ha individuato i caratteri della violazione di norme imperative che si riconducono al medesimo regime sanzionatorio della nullità.

10.2. – Non è senza rilievo, infine, l'inedito ribaltamento della regola civilistica dell'art. 1418, primo comma, cod. civ., che prevede la nullità come sanzione della violazione di norme imperative e la esclude qualora si rinvenga una legge che disponga diversamente; qui la previsione "diversa" serve, all'opposto, a derogare alla nullità che consegue alla violazione di norme imperative.

10.3. – In sintesi, l'eccesso di delega per violazione del sopra richiamato criterio direttivo trova riscontro sia nell'univoca "lettera" di quest'ultimo, che ammette distinzioni per i licenziamenti disciplinari, ma non anche per quelli nulli, sia nell'interpretazione sistematica per la contraddittorietà di una distinzione che non si accompagni, diversamente che per i licenziamenti disciplinari, alla previsione del tipo di tutela applicabile alla fattispecie esclusa dal regime della reintegrazione.

11. – Conclusivamente, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alla parola «espressamente».

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), limitatamente alla parola «espressamente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2024.

* * *

Sentenza n. 98/2024 (Pres. Barbera; Red. San Giorgio)*Considerato in diritto**[omissis]*

5. – La questione è fondata.

5.1. – Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la verifica di conformità della norma delegata a quella delegante richiede lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico che, condotto in parallelo, tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa.

Al legislatore delegato può ben essere riconosciuto un margine di discrezionalità (sentenza n. 100 del 2020), tale da consentirgli di introdurre norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (tra le tante, sentenza n. 150 del 2022).

La discrezionalità del Governo, tuttavia, va apprezzata e ritenuta in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega e in coerenza con la *ratio* sottesa a questi ultimi (sentenza n. 166 del 2023). E ciò, tanto più ove la delega, come nel caso in esame, abbia ad oggetto il riordino della disciplina già esistente in una materia caratterizzata dall'elevata complessità (sentenza n. 260 del 2021), e tale da comportare rilevanti limitazioni all'accesso al lavoro, il quale costituisce un «profilo particolare del “diritto al lavoro” (art. 4 della Costituzione), [...] più volte qualificato da questa Corte, anche con riferimento ai pubblici uffici, come “fondamentale diritto di libertà della persona umana” (v., ad esempio, sent. n. 45 del 1965)» (sentenza n. 108 del 1994).

Nella specie, deve escludersi che le disposizioni delegate di cui si tratta rappresentino un coerente sviluppo delle scelte della legge di delegazione.

5.2. – Al riguardo, occorre riferirsi, anzitutto, al comma 49 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012, il quale individua l'oggetto della disciplina che viene rimessa al legislatore delegato, chiamato – per quanto in questa sede maggiormente interessa – a «modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni [...] e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico [...] che comportano funzioni di amministrazione e gestione».

In base al significato proprio delle parole utilizzate, non è revocabile in dubbio che il legislatore delegante intendesse qui riferirsi agli incarichi di destinazione, quelli cioè che dovrebbero formare oggetto di protezione dalle interferenze di interessi esterni, potenzialmente in conflitto con l'esercizio della funzione pubblica. Tali incarichi sono esplicitamente individuati in quelli «di

amministrazione e gestione», che corrispondono, nel vigente panorama normativo, all'esercizio dell'attività dirigenziale cui fa riferimento, in contrapposizione all'attività di indirizzo politico-amministrativo, l'art. 4, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Ciò, sullo sfondo del «principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro» (art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001), valorizzato anche dalla costante giurisprudenza di questa Corte quale corollario e presidio di garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa (*ex plurimis*, sentenze n. 70 del 2022, n. 304 del 2010, n. 103 del 2007 e n. 453 del 1990).

Il successivo comma 50, per parte sua, laddove indica al Governo i principi e i criteri direttivi per la disciplina dell'inconferibilità, enucleati nelle lettere da *a*) a *c*), approfondisce l'altro aspetto della questione, individuando gli incarichi (o le situazioni) di provenienza che assumono valenza ostativa per il conferimento degli incarichi di destinazione di cui al comma 49. Nel far ciò, per quanto in questa sede interessa, la lettera *c*) del comma 50 circoscrive l'ipotesi di inconferibilità, ivi prevista, alla provenienza politica del nominato, mentre la lettera *b*) prevede, quale unica ipotesi di provenienza non politica ostativa, quella relativa a coloro i quali «per un congruo periodo di tempo, non inferiore ad un anno, antecedente al conferimento abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato sottoposti a controllo o finanziati da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico».

L'espressione «indirizzo politico» è usata ripetutamente dalla disposizione, anche laddove essa introduce il criterio direttivo della «graduazione», che chiama il legislatore delegato a regolare i casi di inconferibilità «in rapporto alla rilevanza delle cariche di carattere politico ricoperte, all'ente di riferimento e al collegamento, anche territoriale, con l'amministrazione che conferisce l'incarico».

In tale contesto, la successiva lettera *d*) dello stesso comma 50, a margine dell'individuazione delle ipotesi di inconferibilità di cui alle tre lettere precedenti, chiama il Governo a «comprendere tra gli incarichi oggetto della disciplina» anche quelli indicati al successivo numero 3), ossia «gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico».

Come correttamente rileva il giudice *a quo*, sulla base delle parole impiegate dal legislatore, gli «incarichi oggetto della disciplina», così indicati dalla lettera *d*), altro non sono che quelli che la legge delega intende proteggere dalle interferenze esterne, e cioè gli incarichi di destinazione: la «disciplina» di cui si discute è, infatti, quella indicata dalla norma di apertura, il comma 49, che, per l'appunto, delega il Governo a «modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi».

Deve pertanto concludersi che, nell'individuare gli incarichi di provenienza ostativi, la legge delega si è limitata ad indicare solo quelli di natura «politica»

(comma 50, lettera *c*), con esclusione di quelli di natura amministrativo-gestionale (salvo il caso, già ricordato, di cui al comma 50, lettera *b*).

Al contempo, «gli incarichi di amministratore [...] di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico», di cui alla lettera *d*), numero 3), dello stesso comma 50, assumono rilievo, nella logica della legge delega, solo in quanto incarichi di destinazione, che il comma 49 rende oggetto della disciplina delegata.

5.3. – D'altra parte, come evidenziato dall'ANAC nell'ambito della sua attività istituzionale di segnalazione e di impulso al Parlamento e al Governo, nelle cariche di presidente e di amministratore, tanto degli enti pubblici, quanto degli enti privati in controllo pubblico, «non si riscontra [...] la titolarità di funzioni di indirizzo politico (in senso stretto come ipotizza la delega del comma 50), ma piuttosto di funzioni di indirizzo politico-amministrativo (per gli enti pubblici) e di indirizzo politico "aziendale" (per gli enti di diritto privato in controllo pubblico)», auspicandosi, pertanto, l'eliminazione di tali posizioni dal novero di quelle che comportano inconferibilità, proprio al fine di ricondurre le previsioni del d.lgs. n. 39 del 2013 alla delega della legge n. 190 del 2012 (così, il punto n. 6 della «Relazione finale sulla revisione della disciplina vigente in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico», redatta, nel mese di luglio 2015, dalla Commissione di studio, istituita in seno ad ANAC, per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza).

Tale auspicio corrisponde, per l'appunto, alle previsioni della lettera *c*) dell'art. 1, comma 50, della legge delega n. 190 del 2012. L'esigenza di garantire anche l'apparenza dell'imparzialità forma oggetto di una protezione ampiamente anticipata, che trova la propria giustificazione nella natura "politica" della precedente posizione ricoperta dal funzionario, considerata potenzialmente confliggente con tale esigenza. Ciò costituisce l'esito di un bilanciamento operato dal legislatore delegante, che ha ritenuto di sacrificare, entro un certo limite, le istanze pur ricollegabili a interessi costituzionalmente protetti – come l'efficienza dell'agire amministrativo e l'accesso al lavoro dei professionisti – a fronte dell'interesse a garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa, anche nella forma ampiamente anticipata della "apparenza" di imparzialità.

L'ulteriore estensione della garanzia preventiva anche ad ipotesi prive di qualsiasi percepibile collegamento con lo svolgimento di cariche o incarichi "politici" appare, dunque, estranea all'obiettivo perseguito dal legislatore delegante e finisce, anzi, per pregiudicarlo.

Sotto questo profilo, pertanto, si coglie l'aspetto di maggiore frizione della legge delegata rispetto alle previsioni della legge n. 190 del 2012, in quanto l'enucleazione delle ipotesi di inconferibilità è stata estesa lungo un versante – per l'appunto, quello degli incarichi privi di connotazione politica – che non era stato voluto dal legislatore delegante.

5.4. – Quanto precede rende evidente che, nel caso di specie, il legislatore delegato è andato oltre i limiti che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, caratterizzano la previsione dell'art. 76 Cost.

Le disposizioni del d.lgs. n. 39 del 2013 avrebbero dovuto prediligere una interpretazione restrittiva delle cause di inconferibilità che si mantenesse entro i binari indicati dalla legge di delega.

Al contrario, esse hanno incluso, tra le ragioni di inconferibilità di nuovi incarichi, l'esercizio di pregresse esperienze di natura non politica, anche mediante l'introduzione della definizione di «componenti di organi di indirizzo politico» (di cui all'art. 1, comma 2, lettera *f*, del d.lgs. n. 39 del 2013), la quale, in modo improprio, si riferisce anche alle persone che abbiano preso parte a organi privi di rilevanza politica, quali, per quanto in questa sede interessa, quelli di indirizzo «di enti di diritto privato in controllo pubblico». In tal modo, si è operata una commistione tra incarichi politici e incarichi di mera gestione amministrativo-aziendale, che devono invece essere tenuti distinti.

6. – Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera *f*), e 7, comma 2, lettera *d*), del d.lgs. n. 39 del 2013, nella parte in cui non consentono di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato – che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione – in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, lettera *f*), e 7, comma 2, lettera *d*), del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), nella parte in cui non consentono di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato – che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione – in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2024.

* * *

Sentenza n. 192/2024 (Pres. Barbera; Red. Pitruzzella)

Considerato in diritto

9.2. – Nel merito, la questione promossa con riferimento all’art. 76 Cost. è fondata.

La determinazione dei principi e criteri direttivi «ben può avvenire per *relationem*, con riferimento ad altri atti normativi, purché sufficientemente specifici» (sentenza n. 156 del 1987): occorre, pertanto, verificare l’idoneità, sotto questo profilo, delle norme richiamate dall’impugnato art. 3, comma 1, cioè dei commi da 791 a 801-*bis* dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022.

Tali disposizioni regolano una procedura di determinazione dei LEP (ai fini dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.) che culmina in uno o più d.P.C.m., previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sulla base di un’intesa con la Conferenza unificata (comma 796). Nella procedura intervengono anche la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, che è un organo politico (comma 792), e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (comma 793).

Il comma 791 fornisce una definizione di LEP e indica alcune finalità da perseguire con la determinazione degli stessi LEP («pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni», «assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali», «favorire un’equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza»). Tali finalità si rivelano alquanto generiche e inidonee a guidare il potere legislativo delegato, tanto che risulta difficile immaginare che possano fungere da parametro in un eventuale sindacato sui futuri decreti legislativi per eccesso di delega. D’altro canto, le norme procedurali dettate dai commi 792 e seguenti non sono sufficienti per soddisfare lo standard dell’art. 76 Cost., dato che questa norma costituzionale esige che il potere governativo sia guidato dalle Camere.

È da sottolineare, a tal proposito, che i LEP implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro. Si tratta, in definitiva, di decidere i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale.

Il vizio alla base dell’art. 3, comma 1, sta nella pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi – *per relationem* – con riferimento a numerose e variegate materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri

direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità. Del resto, fino alla legge n. 197 del 2022 la determinazione dei LEP è stata compiuta in modo distinto per ciascuna materia: si vedano i LEA in materia sanitaria (da ultimo, d.P.C.m. 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), i LEP in materia di servizi sociali (art. 22 della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» e art. 1, commi 159 e seguenti, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024»), i LEP in materia di istruzione e formazione professionale (artt. 15 e seguenti del decreto legislativo 7 ottobre 2005, n. 226, recante «Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53»).

L'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, dunque, è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost. (sentenze n. 280 del 2004 e n. 47 del 1959). Tale vizio si riflette in lesione delle competenze costituzionali delle ricorrenti, perché il conferimento di un potere legislativo delegato illegittimo per insufficienza di criteri direttivi delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale, dato che i LEP intersecano numerose materie regionali.

[*omissis*]

9.3. – La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, determina l'inapplicabilità dell'art. 3, commi 2 (che regola il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1), 4 (che affida ai decreti di cui al comma 1 la disciplina del monitoraggio sulla garanzia dell'erogazione dei LEP), 5 e 6 (riguardanti adempimenti successivi allo stesso monitoraggio). Occorre quindi dichiararne l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, *ex art. 27 della legge n. 87 del 1953*, poiché, essendo essi strettamente connessi a quello caduto, sono divenuti inapplicabili (sentenze n. 113 del 2023 e n. 193 del 2022).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

1) [*omissis*];

2) [*omissis*];

3) [*omissis*];

4) [*omissis*];

5) [*omissis*];

6) [*omissis*];

7) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024;

8) *[omissis]*;

9) *[omissis]*;

10) *[omissis]*;

11) *[omissis]*;

12) *[omissis]*;

13) *dichiara* in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 e 10 della legge n. 86 del 2024;

14) *[omissis]*;

15) *[omissis]*;

16) *[omissis]*;

17) *[omissis]*;

18) *[omissis]*;

19) *[omissis]*;

20) *[omissis]*;

21) *[omissis]*;

22) *[omissis]*;

23) *[omissis]*;

24) *[omissis]*;

25) *[omissis]*;

26) *[omissis]*;

27) *[omissis]*;

28) *[omissis]*;

29) *[omissis]*;

30) *[omissis]*;

31) *[omissis]*;

32) *[omissis]*;

33) *[omissis]*;

34) *[omissis]*;

35) *[omissis]*;

36) *[omissis]*;

37) *[omissis]*;

38) *[omissis]*;

39) *[omissis]*;

40) *[omissis]*;

41) *[omissis]*;

42) *[omissis]*;

43) *[omissis]*;

44) *[omissis]*;

45) *[omissis]*;

- 46) [omissis];
- 47) [omissis];
- 48) [omissis];
- 49) [omissis];
- 50) [omissis];
- 51) [omissis];
- 52) [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 novembre 2024.

* * *

Sentenza n. n. 213/2025 (Pres. Amoroso; Red. San Giorgio)

Considerato in diritto

[omissis]

4. – Nel merito, la questione è fondata.

In materia di delegazione legislativa, la giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente ritenuto che il margine di discrezionalità da riconoscersi al Governo, nell'opera di attuazione dei principi e dei criteri direttivi individuati dal legislatore delegante, è tale da consentirgli di introdurre «norme che rappresentino un coerente sviluppo e», se del caso, «anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante» (tra le tante, sentenza n. 150 del 2022). Rimane, tuttavia, fermo che la discrezionalità dell'organo esecutivo deve essere «apprezzata e ritenuta in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega e in coerenza con la *ratio* sottesa a questi ultimi» (così, *ex plurimis*, sentenza n. 98 del 2024, punto 5.1. del *Considerato in diritto*).

Rilievo decisivo assume, nel caso di specie, la tecnica di redazione dei principi e dei criteri direttivi utilizzata dalla legge-delega che, per quanto riguarda la disciplina dei requisiti e delle modalità di accesso alla magistratura onoraria, ha scelto di indirizzare l'opera attuativa del legislatore delegato secondo un alto grado di specificità. L'art. 2, comma 3, della legge n. 57 del 2016 individua, infatti, con pronunciato dettaglio, sia i titoli preferenziali per la nomina a magistrato onorario (lettera *b*), sia i criteri di precedenza, a parità di titoli, per l'ammissione al tirocinio (lettera *c*). Particolarmente puntuale appare il tenore letterale di quest'ultima previsione, tale da non consentire altra soluzione, al legislatore delegato, se non quella della esatta trasposizione: «prevedere che a parità di titolo preferenziale abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale e che, in caso di ulteriore parità, abbia la precedenza chi ha minore età anagrafica».

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, all'organo esecutivo può riconoscersi un potere di «“riempimento” normativo, che è pur sempre esercizio delegato di una funzione “legislativa”» tutte le volte in cui vengano in rilievo

«settori dell'ordinamento che, per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad esame ed approvazione diretta delle Camere» (sentenza n. 96 del 2024, punto 6.1. del *Considerato in diritto*). Quando, invece, l'oggetto fissato dalla legge-delega assuma contorni oltremodo definiti e «assai puntual[i]», lo scrutinio di legittimità costituzionale concernente la conformità ai principi e criteri direttivi, nonché il connesso rispetto dei limiti della legge-delega, «è molto stretto» (sentenza n. 22 del 2024, punto 7 del *Considerato in diritto*).

In tale contesto, occorre ricordare, altresì, che il sindacato rimesso a questa Corte deve muovere dal dato letterale delle disposizioni della legge-delega, per poi svilupparsi nella prospettiva di «una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante (sentenze n. 250 e n. 59 del 2016; n. 146 e n. 98 del 2015; n. 119 del 2013) e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa (sentenza n. 278 del 2016)». Il percorso di indagine, così descritto, deve considerare il «rapporto inversamente proporzionale» che sussiste tra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico: «meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo» (ancora, sentenza n. 22 del 2024, punto 8 del *Considerato in diritto*).

Nel caso all'odierno esame, l'intenzione del legislatore delegante emerge, con netta evidenza, come già rilevato, dal dettaglio con cui sono esposti i principi e i criteri direttivi di cui alla lettera c) dell'art. 2, comma 3, della legge n. 57 del 2016. Si intendeva preferire, a parità di titoli di merito, il candidato in possesso della più estesa esperienza professionale e, solo «in caso di ulteriore parità», il candidato più giovane di età. Non vi sono margini per possibili letture alternative, nemmeno a voler seguire un (sussidiario) approccio funzionale-teleologico il quale, peraltro, proprio in considerazione dell'intenzione palese del delegante, non sembra tale da poter condurre a risultati diversi.

In tale prospettiva, non hanno pregio gli argomenti difensivi dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui la limitazione decennale, introdotta dall'art. 4, comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 116 del 2017, sarebbe il frutto di un bilanciamento tra le esigenze, entrambe considerate dal legislatore delegante, di valorizzare la pregressa attività professionale dei candidati e di favorire, al contempo, l'accesso alla magistratura onoraria per i candidati più giovani di età. Non vi è dubbio che, nell'ambito della riforma della magistratura onoraria, i due obiettivi siano stati perseguiti dal Parlamento, rinvenendo base normativa nel dettato della lettera c) dell'art. 2, comma 3, della legge-delega n. 57 del 2016; ma è altrettanto evidente che quest'ultima disposizione li ha previsti secondo un ordine di preferenza ben preciso, che vede sempre la prevalenza della maggiore esperienza professionale rispetto alla minore età anagrafica.

La previsione del decreto legislativo, oggetto di odierno esame, è tale,

invece, da capovolgere l'ordine individuato dalla legge-delega. Come plasticamente emerge dalla fattispecie controversa nel giudizio principale, il rapporto tra i due criteri di preferenza è invero delineato, dal comma 4 dell'art. 4 del d.lgs. n. 116 del 2017, in modo tale che la «minore età anagrafica» dei candidati (lettera *b*), pur astrattamente subordinata rispetto alla «maggiore anzianità professionale o di servizio» (di cui alla lettera *a*), risulta in concreto prevalere allorquando quest'ultima superi «il limite massimo di dieci anni di anzianità», introdotto dalla lettera *a*).

Ne consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 116 del 2017, limitatamente alle parole «, con il limite massimo di dieci anni di anzianità».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, lettera *a*), del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), limitatamente alle parole «, con il limite massimo di dieci anni di anzianità».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2025.

2.

LE FONTI INTERNAZIONALI E DELL'UNIONE EUROPEA

2.1. Le convenzioni e le consuetudini internazionali

SENTENZA N. 49/1963 (PRES. AMBROSINI; REL. JAEGER)

Regioni – Competenza legislativa – Limiti – Emanazione di atti normativi in materia che abbia formato oggetto di trattato internazionale senza l'osservanza delle direttive impartite dallo Stato – Omessa menzione nello Statuto della Regione siciliana del “rispetto degli obblighi internazionali” – Irrilevanza – Osservanza automatica dell'obbligo considerata la posizione delle Regioni anche a Statuto speciale nell'ordinamento dello Stato.

Legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 5 novembre 1962 (Modifiche alla legge regionale 20 gennaio 1961, n. 7, concernente provvedimenti in favore delle imprese armatoriali).

Costituzione, art. 5.

Statuto speciale per la Regione Siciliana, art. 1.

SENTENZA N. 295/1984 (PRES. ELIA; REL. LA PERGOLA)

Trattati internazionali – Disposizioni pattizie modificative del vigente ordinamento legislativo – Leggi di autorizzazione alla ratifica – Procedura di approvazione riservata al plenum dell'Assemblea (Cost., art. 72, quarto comma) – Mancanza di previa autorizzazione alla ratifica – Inosservanza della procedura normale di approvazione per l'ordine di esecuzione.

Legge 21 giugno 1975, n. 287 (Modifiche alla legge 4 novembre 1965, n. 1213, concernente provvedimenti a favore della cinematografia), art. 20, comma 5.

Costituzione, art. 72, quarto comma.

SENTENZA N. 132/1985 (PRES. ELIA; REL. LA PERGOLA)

Trattati internazionali – Trasporto aereo – Limite alla responsabilità del vettore – Tutela del danneggiato in ipotesi di sinistro – Deroga al principio del risarcimento integrale del danno – Esigenza di compatibilità con l'attività d'intrapresa del vettore ex art. 41 della Costituzione – Consolidamento, nella normativa internazionale, del principio di imputazione del sinistro al vettore a titolo di responsabilità oggettiva – Ammissibilità di un limite quantitativo nell'ammontare della liquidazione del danno purché integrato da un congegno di adeguamento – Diritti inviolabili della persona – Costituzione, art. 2 – Ambito di applicazione – Danno alla persona derivante da sinistro aereo – Incidenza sul bene supremo della vita – Tutela costituzionale del diritto al risarcimento.

Legge 19 maggio 1932, n. 841 (Approvazione della Convenzione per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, stipulata a Varsavia il 12 ottobre 1929), art. 1.

Legge 3 dicembre 1962, n. 1832 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo che apporta modifiche alla Convenzione del 12 ottobre 1929 per l'unificazione di alcune regole relative al trasporto aereo internazionale, firmato a l'Aja il 28 settembre 1955), art. 2.

Costituzione, art. 2.

SENTENZA N. 299/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. TESAURO)

Straniero – Norme della Regione Puglia per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati – Concorso della Regione all'attuazione dei principi espressi dalla Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, non ancora ratificata dall'Italia.

Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), art. 1, comma 2, lett. *b*).

Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. *a*) (diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea).

SENTENZA N. 238/2014 (PRES. E RED. TESAURO)

Immunità internazionale degli Stati – Legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite – Legge di adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004 – Obbligo per gli Stati aderenti di osservare le sentenze della Corte Internazionale di Giustizia – Sentenza della CIG Germania c. Italia del 3 febbraio 2012, che ha incluso tra gli atti *iure imperii* sottratti alla giurisdizione di cognizione italiana anche i crimini di guerra e contro l'umanità commessi in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 dalle truppe del Terzo Reich – Sentenza lesiva del principio fondamentale della dignità umana e del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili – Necessità di escluderne l'operatività nell'ordinamento italiano.

Legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), art. 1.

Legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno), art. 3.

Costituzione, artt. 2 e 24.

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La Corte è chiamata ad esaminare le questioni concernenti la competenza legislativa della Regione e i modi del suo esercizio, per giudicare se la Regione stessa abbia rispettato i limiti imposti alla sua competenza e le norme che regolano i relativi procedimenti.

Il problema essenziale della controversia concerne pertanto la legittimità di atti normativi di una Regione, in materia che abbia formato oggetto di trattato internazionale, compiuti senza l'osservanza delle direttive impartite dallo Stato. La questione potrebbe essere prospettata invero per ogni figura di attività di qualsiasi soggetto ed ente pubblico; ma presenta ovviamente particolare importanza nel caso di una Regione investita di ampia potestà legislativa, quale è appunto la Regione siciliana.

La Corte ritiene che il problema non ammetta se non una soluzione. Alle Regioni, comprese quelle a Statuto speciale, la Costituzione accorda una sfera di autonomia più o meno ampia, ma non certo la sovranità. Vi si legge, infatti, che “la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali” (art. 5), che “le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione” (art. 115), mentre “alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali” (art. 116). Lo Statuto speciale per la Regione siciliana ribadisce il principio, dichiarando la Sicilia “costituita in Regione autonoma... entro l'unità politica dello Stato italiano” (art. 1).

Di fronte a questi principi fondamentali, che caratterizzano la struttura della Repubblica italiana, non può attribuirsi importanza al fatto che lo Statuto della Regione siciliana non menzioni espressamente il “rispetto degli obblighi internazionali” fra i limiti della potestà legislativa regionale, come hanno fatto altri Statuti approvati successivamente (art. 3 dello Statuto speciale per la Sardegna; art. 2 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta; art. 4 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); anche quando non vi è alcuna disposizione espressa, come è del resto nel caso delle Regioni a statuto ordinario, nessuno potrebbe supporre che a Regioni autonome siano attribuiti poteri sovrani.

Poiché soltanto lo Stato è soggetto nell'ordinamento internazionale e ad esso vengono imputati giuridicamente in tale ordinamento gli atti normativi posti in essere dalle Regioni, non può dubitarsi della illegittimità degli atti da queste compiuti senza l'osservanza delle regole prescritte.

3. – L'Avvocatura generale dello Stato ha insistito, nelle difese scritte e nella discussione orale, sul punto che il vizio denunciato concerne essenzialmente la violazione di un obbligo processuale da parte della Regione, la quale non si è attenuta puntualmente alle prescrizioni di ordine procedurale, alla cui osser-

vanza era stata richiamata dagli organi dello Stato. Tale circostanza non è contestata dalla Regione e si può ritenere per certo che l'approvazione del disegno di legge da parte dell'Assemblea regionale avvenne senza che gli organi della Regione avessero fornito le notizie e i chiarimenti richiesti dalla Commissione della Comunità economica europea per il tramite della rappresentanza permanente della Repubblica italiana presso le Comunità europee.

Ciò posto, gli argomenti addotti dalla difesa della Regione per dimostrare che la legge denunciata non innova la situazione, né reca alcun turbamento all'attuazione di quei principi di libera concorrenza che il Trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea, si è proposto di attuare, anche se attendibili, non possono avere alcuna rilevanza ai fini del presente giudizio.

Il comportamento degli organi regionali, che ha concretato la violazione delle prescrizioni impartite dallo Stato in osservanza di obblighi internazionali, che ad esso competeva interpretare e definire, è sufficiente – a giudizio della Corte – a determinare la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*];

dichiara la illegittimità costituzionale della legge approvata dalla Assemblea regionale siciliana nella seduta del 5 novembre 1962, recante “Modifiche alla legge regionale 20 gennaio 1961, n. 7, concernente provvedimenti in favore delle imprese armatoriali”, in riferimento alle norme contenute negli artt. 5 della Costituzione e 1 dello Statuto speciale della Regione siciliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 1963.

* * *

Sentenza n. 295/1984 (Pres. Elia; Rel. La Pergola)

Considerato in diritto

[*omissis*]¹

5. – Passando al merito della questione, s'impone un rilievo preliminare. Il

(¹) La questione di legittimità costituzionale, sollevata all'epoca dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, concerneva una disposizione di legge che, con efficacia retroattiva, conteneva un ordine di esecuzione di un accordo bilaterale italo-francese in materia cinematografica del 1° agosto 1965. Tale accordo era un c.d. accordo in forma semplificata, che prevedeva, cioè, la sua entrata in vigore al momento della firma. Trattandosi di atto internazionale comportante modifiche dell'ordinamento legislativo, successivamente, venne data esecuzione all'accordo nell'ordinamento interno dapprima tramite il decreto del Presidente della Repubblica n. 1339 del 1968 e poi con l'art. 20, comma 5, della legge 287 del 1975.

penultimo comma dell'art. 20 della legge del 1975 viene qui in rilievo, in quanto esso conferisce efficacia interna a quella clausola dell'accordo italo-francese di reciprocità, della cui applicazione è investito il TAR: e il giudizio avanti detto Collegio riguarda, si è detto, le deroghe eccezionali in materia di apporti del coproduttore minoritario. Come risulta dal congegno, e dalla stessa formula, della statuizione censurata, l'intento manifestamente perseguito dal legislatore è quello di emanare un ordine di esecuzione di più accordi internazionali, ivi incluso l'accordo italo-francese che interessa per l'attuale controversia. Nella specie, va altresì ricordato, l'ordine di esecuzione è posto nella forma della legge e vien fatto retroagire alla data in cui sono entrate in vigore le clausole pattizie alle quali esso si riferisce, che è poi quella della firma dello strumento internazionale (cfr. art. 15, primo comma, dell'accordo): per modo che esso dovrebbe sostituire, a tutti gli effetti, l'altro ordine di esecuzione, anteriormente emanato, sempre in relazione all'accordo in parola, con decreto presidenziale.

È appena il caso di aggiungere come l'atto del legislatore, in cui è contenuto un ordine di esecuzione, stia con la sottostante disciplina pattizia in quel particolare nesso funzionale, che è caratteristico della normazione prodotta mediante rinvio al trattato. Le norme poste nell'accordo devono, perché possa funzionare questo tipo di adattamento, essere suscettibili di immediata applicazione: di guisa che da esse si estrae il contenuto delle corrispondenti norme immesse nell'ordinamento interno, la cui sfera di efficacia, soggettiva e temporale, dipende da quella delle stesse statuizioni pattizie. Se così è, resta esclusa dall'indagine rimessa a questo Collegio l'ipotesi di sospetta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., avanzata dal giudice *a quo*, in alternativa alle altre da esso prospettate, nel presupposto che la norma censurata abbia invece operato una semplice ed occasionale ricezione materiale delle disposizioni dell'accordo, e non risulti collegata con queste ultime dal nesso funzionale sopra descritto. Ciò posto, delle censure che residuano all'esame della Corte conviene considerare per prima quella concernente la violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost.. Si tratta, precisamente, di verificare se l'ordine di esecuzione del trattato sia stato adottato dal legislatore nel rispetto delle prescritte modalità procedurali. Soltanto dopo che tale quesito fosse risolto in senso affermativo, potrebbe esser preso in considerazione l'ulteriore problema posto nell'ordinanza di rinvio: il quale ha riguardo al vizio di incostituzionalità che si assume inficiare la norma di legge contenente l'ordine di esecuzione, per la dedotta inosservanza delle altre prescrizioni costituzionali, concernenti la previa autorizzazione alla ratifica.

6. – Giova al corretto esame della specie ricordare che la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali è riservata al plenum dell'assem-

La Corte ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione al decreto del Presidente della Repubblica n. 1339 del 1968, in quanto atto di natura non legislativa.

blea (cfr. artt. 72, quarto comma, Cost., 92 regolamento della Camera, 35 regolamento del Senato); la ratifica deve, d'altra parte, essere autorizzata con legge quando – a parte le altre ipotesi contemplate nel testo fondamentale – le disposizioni pattizie comportano modifiche del vigente ordinamento legislativo. Ora, il giudice *a quo* ravvisa nella denunciata previsione del penultimo comma dell'art. 20, adottata in sede di commissione deliberante, un'"implicita" autorizzazione alla ratifica dell'accordo in considerazione. Di qui, appunto, egli fa discendere la violazione della regola costituzionale che prescrive il ricorso alla procedura normale.

La questione è fondata. Per raggiungere tale conclusione non occorre, però, costruire la specie come si vorrebbe nell'ordinanza di rinvio. Il penultimo comma dell'art. 20 della legge del 1975 non contiene, neppure implicitamente, alcuna autorizzazione alla ratifica dell'accordo italo-francese di reciprocità, né lo potrebbe. Ciò per il decisivo rilievo che la legge è intervenuta successivamente all'entrata in vigore dell'accordo non sottoposto a ratifica, mentre l'autorizzazione, qual è configurata nella Carta fondamentale, emana dal Parlamento necessariamente prima che il trattato sia ratificato. La Costituzione vuole che le Camere valutino in anticipo il testo del trattato, al fine di rimuovere, in quanto organi autorizzanti, il limite che, secondo le previsioni degli artt. 80 e 87, circonda l'esercizio del potere di ratifica; ma la ratifica, nel caso in esame, non è stata nemmeno prevista, avendo le parti contraenti convenuto che l'accordo entrasse in vigore alla data della firma.

Sta di fatto dunque, che la manifestazione di volontà dell'organo legislativo, in cui si concreta la norma oggetto di censura, serve a rendere efficaci disposizioni pattizie, rispetto alle quali le Camere non si erano ancora pronunziate. Vi è, poi, un profilo della specie, che va chiarito ed è di essenziale importanza ai fini del decidere: lo stesso legislatore del 1975 mostra di ritenere che l'accordo internazionale, al quale fa riferimento la statuizione censurata, avrebbe – precisamente in ragione del suo contenuto precettivo, quale rileva nell'attuale controversia – richiesto l'intervento delle Camere, in sede sia di autorizzazione alla ratifica, sia di ordine di esecuzione. Basta al riguardo riflettere su quel che, rispettivamente, dispongono il penultimo e l'ultimo comma dell'art. 20: l'uno dà piena ed integrale esecuzione alle norme dell'accordo di reciprocità e alle successive modificazioni, fin dalla data, come si è avvertito, della relativa entrata in vigore; l'altro così testualmente statuisce: "la ratifica di ogni ulteriore accordo di reciprocità in materia di coproduzione con imprese estere, che preveda la deroga di cui al secondo comma dell'art. 19 della legge 4 novembre 1965, n. 1213, deve essere autorizzata con legge".

Vero è che la testé richiamata disposizione dell'art. 19 rinvia agli accordi internazionali di reciprocità per l'eventuale previsione di deroghe eccezionali alla quota di partecipazione artistica e tecnica, oltre che finanziaria, del coproduttore italiano (l'art. 19 detta, al tempo stesso, norme e criteri generali per il regime di coproduzione). Ma questo non significa ancora che tali accordi siano

stati esonerati dal rispetto della disciplina procedurale prescritta, secondo Costituzione, per la categoria dei trattati, i quali incidono sulla sfera riservata alla legge. Ché anzi, la norma censurata, e l'altra che figura all'ultimo comma dell'art. 20 della legge del 1975, sono state poste successivamente, proprio per stabilire che le deroghe eccezionali, già previste o da introdurre nei suddetti accordi internazionali, ricadono pur sempre in un'area occupata dalla legge, e così non possono essere lasciate alla discrezionale valutazione degli organi amministrativi, ma esigono, per acquistare efficacia nell'ambito dello Stato, il ricorso ad un atto del potere legislativo: fermo restando, in conseguenza, che l'accordo in cui tali deroghe siano per il futuro prevedute, va soggetto a ratifica previa autorizzazione delle Camere – evidentemente in quanto esso implica una sostanziale modificazione della legislazione ora vigente – e va per la stessa considerazione reso efficace con norme, che della legge abbiano la forma o la forza.

Così si configura il caso in esame: non soltanto nel sistema della normativa del 1965 sulla cinematografia difettano, come rileva lo stesso giudice *a quo*, gli estremi della delega; manca pure qualsiasi altro supporto per ritenere che le deroghe eccezionali al regime della coproduzione, di cui si occupa il TAR, siano rimesse alla fonte sublegislativa. Non vi è dubbio, allora, che sia stata correttamente denunciata l'inosservanza della procedura normale. Anche se testualmente prevista solo per la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati, la garanzia connessa con la competenza dell'assemblea plenaria discende dal sistema delle norme costituzionali, che definiscono le attribuzioni delle Camere riguardo ai trattati internazionali (artt. 80 e 87 Cost.): essa non può non valere anche per l'ordine di esecuzione, dove, come qui accade, questo sia emanato dal legislatore, per un verso in mancanza di previa autorizzazione alla ratifica, per l'altro in presenza di una disciplina pattizia, la quale verte su materia che lo stesso organo legislativo ha espressamente attratto nella propria sfera. Ciò esime la Corte dall'esaminare ogni altro profilo delle questioni prospettate.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato art. 20, penultimo comma, conseguente alla violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost., va dichiarata, peraltro, limitatamente alle norme che nell'accordo italo-francese concernono la partecipazione del coproduttore minoritario: invero, è solo per quest'aspetto del regime dettato dall'accordo, che la Corte è chiamata a stabilire se il relativo ordine di esecuzione andava emesso con legge ed in conformità della procedura prescritta per autorizzare la ratifica dei trattati internazionali.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) [omissis];
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, penultimo comma, della legge 21 giugno 1975, n. 287, nella parte in cui dà piena e integrale esecuzione

alla previsione delle deroghe eccezionali di cui all'art. 5, paragrafo IV, dell'accordo di coproduzione cinematografica italo-francese del 1 agosto 1966, e "alle successive modificazioni".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 1984.

* * *

Sentenza n. 132/1985 (Pres. Elia; Rel. La Pergola)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – La normativa denunziata è inserita in una disciplina uniforme del trasporto aereo, necessariamente affidata, per quanto concerne i voli internazionali, agli strumenti pattizi, dei quali il legislatore ha disposto l'esecuzione (vedi sopra n. 1). La Convenzione di Varsavia risale al 1929; quella di Parigi, che di essa aveva preparato l'adozione, è del 1925. Il limite qui contestato traeva in quell'epoca evidente supporto dalla circostanza che l'industria del trasporto aereo, ancora all'inizio ed esposta a sensibile rischio, richiedeva misure protettive, indispensabili per l'economicità della sua gestione e per lo sviluppo dell'intero settore di intrapresa. Il ricorso al criterio del risarcimento integrale del danno derivante dal sinistro aeronautico avrebbe, infatti, ben spesso costretto il vettore a pagare somme assai elevate, con la conseguente difficoltà di reperire una copertura assicurativa idonea a tener salvo il suo patrimonio personale. Il criterio della limitazione del risarcimento, sia pur temperato dalla previsione della responsabilità piena del vettore in caso di dolo o colpa grave, serviva, dal canto suo, a quantificare con esattezza gli oneri dell'assicurazione e a circoscrivere il rischio che andava assicurato.

Il testé accennato ordine di giustificazioni avrebbe potuto rilevare, nei termini sopra precisati (cfr. n. 4.3), sotto il profilo della tutela costituzionale che, secondo il nostro ordinamento, merita la posizione del vettore. Esso è però venuto meno con la continua ed imponente crescita del traffico aereo, il livello di sicurezza conseguito nel suo svolgimento e la flessione dei costi assicurativi, dovuta alla riduzione del rischio.

5.1. – Quest'ultimo rilievo spiega, peraltro, come tra gli Stati aderenti alla Convenzione di Varsavia, e gli stessi operatori economici, sia venuto radicandosi il convincimento che gli schemi in origine adottati da quell'accordo internazionale per ridurre la responsabilità del vettore andassero riveduti. In effetti, la disciplina in parola è stata modificata con due distinti strumenti: l'accordo registrato presso il Civil Aeronautics Board degli Stati Uniti e concluso il 6 maggio 1966 a Montreal tra i vettori aerei I.A.T.A. (International Air Transport Association), limitatamente ai voli internazionali che interessano, quanto al punto di partenza o arrivo o scalo, l'area spaziale di quella nazione; il Protocollo

adottato a Città del Guatemala l'8 marzo 1971, che è un trattato concernente il trasporto internazionale in tutta l'area degli Stati contraenti. La autorizzazione alla ratifica del Protocollo in parola ed il relativo ordine di esecuzione sono contenuti nella sopra menzionata legge del 6 febbraio 1981, n. 43. Le disposizioni in esso poste non dispiegano ancora effetto, per il mancato adempimento dei requisiti all'uopo prescritti nelle clausole protocollari. Importa però rilevare come il Protocollo di Città del Guatemala recepisca il regime pattuito fra i vettori a Montreal e ne svolga con più compiuta e rigorosa formulazione i principi, di cui va fatto cenno in questa sede. Precisamente:

a) il principio di imputazione di responsabilità basato sulla colpa è sostituito dall'altro della responsabilità assoluta (o oggettiva): il vettore non dispone più della prova liberatoria, com'è prevista nell'art. 20 della Convenzione di Varsavia, che concerne le misure necessarie e possibili per evitare il danno (cfr. art. VI del Protocollo). Di conseguenza è stata modificata anche la previsione dello stesso nesso causale che, ai sensi dell'art. 17 della Convenzione di Varsavia, collega il danno risarcibile con un'anomalia del servizio; il vettore risponde ora "del pregiudizio occorso in caso di morte o di ogni lesione personale subita dal passeggero per la sola circostanza che il fatto, che ha causato la morte o la lesione personale, si è prodotto a bordo dell'aeromobile (o nel corso di tutte le operazioni di imbarco o di sbarco)" (art. IV del Protocollo). Alla nozione originaria di sinistro (accident) subentra così quella di un evento dannoso individuato esclusivamente in relazione alla durata del trasporto.

b) Il criterio di prevedere un limite di risarcimento è per vero tenuto fermo (cfr. art. VIII del Protocollo); anzi tale limite è configurato come invalicabile anche nelle ipotesi di dolo o colpa grave, per le quali la Convenzione di Varsavia preclude al vettore di giovare delle disposizioni che escludono o riducono la sua responsabilità (cfr. art. XI del Protocollo, che sopprime l'art. 25.1 di detta Convenzione). In compenso, l'ammontare della somma entro la quale il vettore risponde, sempre in caso di morte o lesioni personali, è accresciuta (fino ad 1.200.000 franchi-oro Poincaré) rispetto agli importi che figurano, del resto già in ordine di progrediente consistenza, prima nella Convenzione di Varsavia (125.000 franchi-oro Poincaré), e successivamente nel Protocollo dell'Aja (250.000 franchi-oro Poincaré) e nell'Accordo di Montreal (75.000 dollari statunitensi, onorari di avvocati e spese comprese; 58.000 dollari, se l'azione di risarcimento è promossa in uno Stato ove sia previsto che gli onorari di avvocati e le spese siano liquidate separatamente). Inoltre, il Protocollo introduce lo strumento del periodico aggiornamento del limite di responsabilità, alle scadenze temporali, con le modalità e nelle misure massime indicate dall'art. XV; mentre l'art. XIV consente a ciascuno Stato contraente di stabilire, per parte sua e alle condizioni ivi previste, un piano di indennizzo supplementare, in favore di coloro che agiscono in giudizio in caso di morte o lesione personale di un passeggero.

5.2. – Ecco allora, in sintesi, quali garanzie di congruo ristoro offre, per il

caso in considerazione, la disciplina uniforme della materia, così com'è venuta atteggiandosi in sede internazionale:

a) il principio della responsabilità assoluta del vettore implica che ogni qual volta trova applicazione la previsione normativa dell'evento che ha causato la morte, o la lesione corporea, il danno deve essere comunque risarcito; dal canto suo, il vettore fruisce di coperture assicurative idonee a risarcire le vittime, tenendo indenne il suo patrimonio;

b) l'altro strumento, che consiste nell'aggiornare il limite di responsabilità del vettore, volta a volta fissato in Convenzione, costituisce una salvaguardia della pretesa risarcitoria di fronte alla possibile diminuzione dei valori monetari: fenomeno che si è infatti verificato, nel corso del periodo in cui sono successivamente intervenuti gli atti internazionali prodotti per modificare la Convenzione di Varsavia. Si può, in proposito, utilmente ricordare il criterio enunciato dalla Corte con riguardo al ristoro spettante, *ex art. 42, terzo comma, Cost.*, al soggetto espropriato, là dove tra il momento dell'esproprio e quello preso in considerazione dal legislatore per determinare l'ammontare della liquidazione corre un distacco temporale che può pregiudicare la congruità dell'indennizzo (cfr. sentt. nn. 155/76 e 160/81). Quando ricorre tale ipotesi, è stato appunto ritenuto, il regime indennitario risulta conforme al disposto costituzionale testé menzionato solo se esso contiene un qualche congegno correttivo degli effetti prodotti, durante la sua vigenza, dallo slittamento del valore della moneta, per modo che la misura dell'indennizzo possa adeguatamente accostarsi alla realtà ed attualità dei valori economici. Nella specie, l'aggiornamento del limite che osta al ristoro integrale del danno s'impone a maggior ragione: ci troviamo, dopotutto, di fronte alla sospetta lesione della sfera costituzionalmente garantita non alla proprietà, bensì all'integrità fisica della persona.

5.3. – Deve aggiungersi che il nostro legislatore non è rimasto insensibile all'esigenza di introdurre previsioni del genere sopra descritto nella disciplina posta dal codice della navigazione con riferimento ai voli nazionali. Tale codice adotta lo stesso schema della responsabilità colpevole e limitata al vettore aereo, sancito nella Convenzione di Varsavia (artt. 941, 942 e 943 codice della navigazione). Il limite del risarcimento che qui interessa è stabilito, nella misura di lire 5.200.000 per persona, dall'art. 943 del codice. Ora, però, l'art. 19 della legge 13 maggio 1983, n. 213, prescrive l'aggiornamento del limite anzidetto (come di ogni altro limite di responsabilità, previsto nel codice della navigazione) e lo demanda ad un decreto del Presidente della Repubblica, adottato su proposta del Ministro dei trasporti, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato. È previsto che l'aggiornamento sia operato in base ai parametri puntualmente indicati nella legge: le convenzioni internazionali in materia, l'indice generale dei prezzi di mercato, quello delle retribuzioni desunte dall'Istituto Centrale di Statistica, nonché dei livelli assicurativi praticati nei vari Stati in materia di assicurazione civile. L'espresso ed attuale riferimento alle convenzioni internazionali del settore sta a dimostrare

che il limite posto alla responsabilità del vettore va riveduto anche alla stregua della disciplina pattizia posteriore alla Convenzione di Varsavia e al Protocollo dell'Aja. I concessionari del servizio di linea si sono, d'altronde, spontaneamente adeguati al livello massimo del risarcimento stabilito nel citato Accordo di Montreal (cfr. sopra n. 5.1). Il congegno dell'aggiornamento predisposto nell'art. 19 della citata legge n. 213 del 1983 – è appena il caso di osservare – si collega, inoltre, con il sistema dell'assicurazione obbligatoria, accolto dal codice della navigazione. Ai sensi dell'art. 941, primo comma, del detto codice, l'esercente di linee aeree regolari dovrà perciò assicurare ciascun passeggero contro gli infortuni di volo per l'ammontare che risulta dalla somma aggiornata in conformità della legge; tale somma sostituisce quella indicata nell'art. 943 come limite del risarcimento. L'esercente risponde dell'inadempimento di tale obbligo a norma dello stesso art. 941, secondo comma, del codice della navigazione.

6. – Le osservazioni fin qui svolte sugli sviluppi della normativa pattizia e della nostra legislazione interna conducono al seguente risultato: la limitazione della responsabilità del vettore si appalesa giustificata solo in quanto siano al tempo stesso predisposte adeguate garanzie di certezza od adeguatezza per il ristoro del danno. Questo requisito è, dunque, ormai considerato come irrinunciabile nella cerchia dei soggetti che concorrono alla produzione della disciplina uniforme del trasporto aereo; esso deve allora, secondo i criteri sopra posti (cfr. n. 4.3), risultare soddisfatto anche ai fini della presente decisione. La scelta dei mezzi meglio adatti allo scopo è rimessa, beninteso, alla determinazione delle competenti fonti normative. Nella specie, però, difetta del tutto la tutela del danneggiato che poteva, e doveva, comunque esser prevista. La disciplina censurata, come si è detto, non è più sorretta dalle ragioni sottostanti all'originario assetto della Convenzione di Varsavia, e non è, d'altra parte, compensata, o accompagnata, da alcuna misura del tipo dianzi ricordato, in punto di salvaguardia della pretesa risarcitoria. Nei termini in cui essa è configurata, la norma che di fronte alle lesioni corporee – e addirittura, come qui accade, di fronte alla perdita della vita umana – esclude il ristoro integrale del danno non è assistita da un idoneo titolo giustificativo. Occorre quindi concludere che essa lede la garanzia eretta dall'art. 2 Cost. a presidio inviolabile della persona. Con ciò resta assorbito ogni residuo profilo della questione. La pronuncia della Corte concerne, si deve infine precisare, esclusivamente le disposizioni di legge che hanno conferito efficacia interna alle clausole pattizie in esame. Va dunque dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 19 maggio 1932, n. 841 e dell'art. 2 della legge 3 dicembre 1962, n. 1832, nella parte in cui danno esecuzione all'art. 22/1 della Convenzione di Varsavia, come sostituito dall'art. XI del Protocollo dell'Aja.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 19 maggio 1932, n. 841 e dell'art. 2 della legge 3 dicembre 1962, n. 1832, nella parte in cui danno esecuzione all'art. 22/1 della Convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929, come sostituito dall'art. XI del Protocollo dell'Aja del 28 settembre 1955.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 1985.

* * *

Sentenza n. 299/2010 (Pres. Amirante; Red. Tesaurò)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, infine, della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera *b*), della legge Regione Puglia n. 32 del 2009, il quale dispone che la «Regione concorre, nell'ambito delle proprie competenze, all'attuazione, in particolare, dei principi espressi», tra l'altro, «dalla Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° luglio 2003». A suo avviso, poiché detta Convenzione non è stata ancora ratificata dall'Italia, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., il quale attribuisce la materia «politica estera e rapporti internazionali» alla competenza esclusiva dello Stato.

5.1. – La questione è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'attività delle Regioni volta all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali deve muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, quinto comma, Cost., e dalle norme della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sentenza n. 12 del 2006; siffatto parametro è stato implicitamente, ma chiaramente evocato dal ricorrente). I «rapporti internazionali» e la «politica estera» (art. 117, secondo comma, lettera *a*, Cost.) sono, poi, rispettivamente, «riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento» ed alla «attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo» (sentenze n. 258 e n. 131 del 2008; n. 211 del 2006). Inoltre, le Regioni, nelle materie di propria competenza, «provvedono direttamente all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali», nel rispetto delle norme di procedura stabilite dall'art. 3 della legge n. 131 del 2003.

Questa Corte ha anche già affermato che le Regioni non possono dare esecuzione ad accordi internazionali indipendentemente dalla legge di ratifica, quando sia «necessaria ai sensi dell'art. 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano», e nel caso in cui non siano riconducibili a quelli stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale (sentenza n. 379 del 2004), riguardando invece, come nella specie, molteplici profili eccedenti le competenze delle Regioni. Ed è questo quanto stabilisce la norma in esame, la quale, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, prevede di dare esecuzione alla citata Convenzione, benché non sia stata ancora ratificata.

La lettera della disposizione impugnata e l'ampio – generico e sostanzialmente indefinito – riferimento all'attuazione dei principi espressi dalla Convenzione, «alla luce del generale canone ermeneutico del 'legislatore non ridondante'» (sentenza n. 226 del 2010), rendono, infine, palese che, contrariamente alla deduzione della Regione, neppure è possibile offrirne un'interpretazione restrittiva, ritenendo che essa renderebbe applicabili esclusivamente le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, primo comma, Cost.), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 2, lettera *b*), e 3, lett. *b*), della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia);

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*];

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2010.

* * *

Sentenza n. 238/2014 (Pres. e Red. Tesauro)

Considerato in diritto

[*omissis*] ¹

4. – Diversamente va valutata la questione di legittimità costituzionale

(¹) La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., della norma

sollevata nei confronti dell'art. 1 della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite (legge 17 agosto 1957, n. 848). Tale disposizione è censurata per violazione degli artt. 2 e 24 Cost., nella parte in cui, dando esecuzione alla Carta delle Nazioni Unite, ed in specie all'art. 94 della medesima, che prescrive che «ciascun membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della CIG in ogni controversia di cui esso sia parte», impone espressamente all'ordinamento interno di adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando essa, come nella specie, ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di quello Stato che consistano in violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti fondamentali quali i crimini di guerra e contro l'umanità.

4.1. – La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

«prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati, così come interpretata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza Germania c. Italia del 3 febbraio 2012, nella parte in cui comprende tra gli atti *iure imperii* sottratti alla giurisdizione di cognizione anche i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, commessi in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 dalle truppe del Terzo Reich.

La Corte ha rilevato che la Costituzione impone di accertare se la norma internazionale sull'immunità degli Stati, come interpretata nell'ordinamento internazionale, possa entrare nell'ordinamento italiano, in quanto non contrastante con principi fondamentali e diritti inviolabili; infatti, il verificarsi di tale ultima ipotesi esclude l'operatività del meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, primo comma, Cost., con la conseguenza inevitabile che la norma internazionale, per la parte confliggente con i predetti principi e diritti – quale quella posta in discussione nell'occasione dai giudici rimettenti – non entra nell'ordinamento e non può essere quindi applicata.

A partire dagli anni 2000, numerosi cittadini italiani o loro eredi avevano promosso giudizi civili nei confronti della Repubblica federale tedesca per ottenere il risarcimento dei danni provocati dalla cattura dei cittadini stessi in territorio italiano da parte di forze militari tedesche nel corso della seconda guerra mondiale e dalla loro deportazione in Germania per essere adibiti al lavoro forzato. Con le sentenze n. 5044/2004 e 14202/2008, la Corte di cassazione aveva affermato che l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati esteri riconosciuta dal diritto internazionale non ha carattere assoluto, ma può trovare un limite anche quando lo Stato operi nell'esercizio della sua sovranità, ove le condotte integrino crimini contro l'umanità, tali da configurare un crimine internazionale.

A seguito del disconoscimento della propria immunità, la Germania avviò un'azione nei confronti dell'Italia dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, che si concluse invece, nel 2012, con l'affermazione della non rinvenibilità, allo stato, di sufficienti elementi nella prassi internazionale per dedurre l'esistenza di una deroga alla norma sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per *acta iure imperii* relativa alle ipotesi di crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, e con la conseguente affermazione dell'obbligo per l'Italia di attuare nel proprio ordinamento le misure, anche di ordine legislativo, necessarie a ripristinare i diritti lesi della Repubblica federale tedesca. Ad attuare tale obbligo era appunto diretto l'art. 3 della legge n. 5 del 2013, censurato in questa pronuncia dalla Corte costituzionale, che doveva consentire alla Germania di impugnare per revocazione le sentenze italiane passate giudicate che avevano disconosciuto la sua immunità dalla giurisdizione.

L'art. 1 della legge n. 848 del 1957 ha provveduto a dare «piena ed intera esecuzione» allo Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945, il cui scopo è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Fra gli organi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è istituita la CIG (art. 7), organo giudiziario principale delle Nazioni Unite (art. 92), le cui decisioni vincolano ciascuno Stato membro in ogni controversia di cui esso sia parte (art. 94). Tale vincolo, che spiega i suoi effetti nell'ordinamento interno tramite la legge di adattamento speciale (autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione), costituisce una delle ipotesi di limitazione di sovranità alle quali lo Stato italiano ha consentito in favore di quelle organizzazioni internazionali, come l'ONU, volte ad assicurare pace e giustizia fra le Nazioni, ai sensi dell'art. 11 Cost., sempre però nel limite del rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 73 del 2001). Ora, la previsione dell'obbligo di conformarsi alle decisioni della CIG, che discende dal recepimento dell'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, non può non riguardare anche la sentenza con la quale la predetta Corte ha imposto allo Stato italiano di negare la propria giurisdizione nelle cause civili di risarcimento del danno per i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano.

Ed è comunque con esclusivo e specifico riguardo al contenuto della sentenza della CIG, che ha interpretato la norma internazionale generale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri come comprensiva dell'ipotesi di atti ritenuti iure imperii qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, che si delinea il contrasto della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite con gli artt. 2 e 24 Cost. Considerato che, come si è già ricordato più volte, la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali costituisce uno dei «principi supremi dell'ordinamento costituzionale», ad esso non può opporre resistenza la norma denunciata (l'art. 1 della legge di adattamento), limitatamente alla parte in cui vincola lo Stato italiano, e per esso il giudice, a conformarsi alla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG, che lo costringe a negare la propria giurisdizione in ordine alle azioni di risarcimento danni per crimini contro l'umanità, in palese violazione del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali.

Per il resto, è del tutto ovvio che rimane inalterato l'impegno dello Stato italiano al rispetto di tutti gli obblighi internazionali derivanti dall'adesione alla Carta delle Nazioni Unite, ivi compreso il vincolo ad uniformarsi alle decisioni della CIG.

L'impedimento all'ingresso nel nostro ordinamento della norma convenzionale, sia pure esclusivamente in parte qua, si traduce – non potendosi incidere sulla legittimità di una norma esterna – nella dichiarazione di illegittimità della legge di adattamento speciale limitatamente a quanto contrasta con i conferenti principi costituzionali fondamentali (sentenza n. 311 del 2009).

Ciò è conforme alla prassi costante di questa Corte, come emerge signifi-

cativamente dalla sentenza n. 18 del 1982 con cui questa Corte ha dichiarato, tra l'altro, «l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810 (Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929), limitatamente all'esecuzione data all'art. 34, commi quarto, quinto e sesto, del Concordato, e dell'art. 17, della legge 27 maggio 1929, n. 847 (Disposizioni per l'applicazione del Concordato dell'11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l'Italia, nella parte relativa al matrimonio), nella parte in cui le suddette norme prevedono che la Corte d'appello possa rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico, col quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, e ordinare l'annotazione nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio» (nello stesso senso, fra le tante, sentenze n. 223 del 1996, n. 128 del 1987, n. 210 del 1986 e n. 132 del 1985).

Rimane ferma e indiscussa la perdurante validità ed efficacia della legge di adattamento n. 848 del 1957 per la parte restante.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge di adattamento n. 848 del 1957, limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

5. – Occorre, infine, esaminare la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 3 della legge n. 5 del 2013. Sulla base di argomenti analoghi a quelli svolti a sostegno delle altre questioni (*supra*, punto 3. e seguenti), il giudice rimettente solleva, in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., il dubbio di legittimità costituzionale del predetto articolo, nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando essa, come nella specie, gli impone di negare la propria giurisdizione di cognizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, ritenuti iure imperii, commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano. Tale articolo, infatti, impedendo l'accertamento giurisdizionale e l'eventuale condanna delle gravi violazioni dei diritti fondamentali subite dalle vittime dei crimini di guerra e contro l'umanità, perpetrati sul territorio dello Stato italiano investito dall'obbligo di tutela giurisdizionale, ma commessi da altro Stato nell'esercizio, ancorché illegittimo, dei poteri sovrani, contrasterebbe con il principio di tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili, consacrato negli artt. 2 e 24 Cost.

5.1. – La questione è fondata.

La norma censurata si inserisce nell'ambito della legge n. 5 del 2013, con la quale l'Italia ha disposto l'autorizzazione all'adesione e la piena ed intera esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, adottata a New York il 2 dicembre 2004. Tale

Convenzione, che entrerà in vigore trenta giorni dopo la data del deposito del trentesimo strumento di ratifica, è volta a recepire, in via convenzionale, il principio del diritto internazionale consuetudinario dell'immunità giurisdizionale degli Stati generalmente riconosciuto, delimitandone l'ambito di operatività mediante l'individuazione dei casi di esenzione (quali, ad esempio, quelli inerenti alle transazioni commerciali, ai contratti di lavoro ed alle lesioni all'integrità fisica delle persone: artt. 10, 11 e 12), al fine di garantire «la certezza del diritto, in particolare nei rapporti tra gli Stati e le persone fisiche e giuridiche» (così nel preambolo). Il legislatore italiano, pertanto, con la citata legge di adattamento speciale n. 5 del 2013, ha provveduto a recepire nell'ordinamento interno la suddetta Convenzione, mediante la richiamata previsione dell'autorizzazione all'adesione (art. 1), nonché mediante la formula dell'ordine di esecuzione (art. 2), vincolandosi a rispettarne tutti i precetti. Esso ha, tuttavia, anche inserito il censurato art. 3, con il quale ha testualmente disposto che «1. Ai fini di cui all'articolo 94, paragrafo 1, dello Statuto delle Nazioni Unite, [...] quando la CIG, con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva, d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo. 2. Le sentenze passate in giudicato in contrasto con la sentenza della CIG di cui al comma 1, anche se successivamente emessa, possono essere impugnate per revocazione, oltre che nei casi previsti dall'articolo 395 del codice di procedura civile, anche per difetto di giurisdizione civile e in tale caso non si applica l'articolo 396 del citato codice di procedura civile».

Si tratta, nella sostanza, di una disposizione di adattamento ordinario, diretta alla esecuzione della sentenza della CIG del 3 settembre 2012. Con tale articolo, in altri termini, si è provveduto a disciplinare puntualmente l'obbligo dello Stato italiano di conformarsi a tutte le decisioni con le quali la CIG abbia escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, imponendo al giudice di rilevare d'ufficio, in qualunque stato e grado del processo, il difetto di giurisdizione, e giungendo fino al punto di individuare un ulteriore caso di impugnazione per revocazione delle sentenze passate in giudicato, rese in contrasto con la decisione della CIG.

Dall'esame dei lavori parlamentari risulta con evidenza che tale articolo è stato adottato, peraltro a breve distanza dalla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG, al fine di garantirne espressamente ed immediatamente il rispetto ed «evitare situazioni incresciose come quelle createsi con il contenzioso dinanzi alla Corte dell'Aja» (atti Camera n. 5434, Commissione III Affari Esteri, seduta del 19 settembre 2012).

E ciò senza escludere le ipotesi in cui la CIG, come nel caso della sentenza del 3 febbraio 2012, abbia affermato l'immunità dalla giurisdizione civile degli

Stati in relazione ad azioni risarcitorie di danni prodotti da atti che siano configurabili quali crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, anche ove posti in essere dalle forze armate dello Stato sul territorio dello Stato del foro. In tal modo la norma impugnata deroga anche a quanto espressamente previsto dalla stessa Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, come risulta confermato dalla dichiarazione interpretativa depositata, unitamente all'adesione, dal Governo italiano, nella quale si esclude espressamente l'applicazione della Convenzione e delle limitazioni in essa previste alla regola dell'immunità nel caso di danni o lesioni prodotte dalle attività delle forze armate sul territorio dello Stato del foro.

L'obbligo del giudice italiano, stabilito dal censurato art. 3, di adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi iure imperii da uno Stato straniero nel territorio italiano, senza che sia prevista alcuna altra forma di riparazione giudiziaria dei diritti fondamentali violati, si pone, pertanto, come si è già ampiamente dimostrato in relazione alle precedenti questioni (*supra*, punti 3. e 4.), in contrasto con il principio fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione italiana agli artt. 2 e 24 Cost. Come si è già osservato, il totale sacrificio che si richiede ad uno dei principi supremi dell'ordinamento italiano, quale senza dubbio è il diritto al giudice a tutela di diritti inviolabili, sancito dalla combinazione degli artt. 2 e 24 della Costituzione repubblicana, riconoscendo l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione italiana, non può giustificarsi ed essere tollerato quando ciò che si protegge è l'esercizio illegittimo della potestà di governo dello Stato straniero, quale è in particolare quello espresso attraverso atti ritenuti crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 5 del 2013.

6. – L'affermazione della giurisdizione del giudice rimettente lascia impregiudicato il merito delle domande proposte nei giudizi principali, il cui esame resta a lui riservato.

La pretesa di danni avanzata dai ricorrenti, infatti, non rientra nel *thema decidendum* attribuito al giudizio di questa Corte, per ciò stesso neppure la valutazione di ogni elemento di fatto o di diritto che ne confermi ovvero ne escluda il fondamento ².

(¹) Nei giudizi civili successivi alla sentenza n. 238 del 2014, la Germania si è dunque trovata soccombente nel merito, ponendosi così il problema, stante il rifiuto tedesco di pagamento delle somme liquidate a titolo di risarcimento, dell'esecuzione delle sentenze di condanna emesse.

Sul punto è intervenuto l'art. 43 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79, prevedendo che le predette somme restassero a carico di un

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona;

1) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2014.

apposito Fondo istituito presso il Ministero dell'economie e delle finanze e che restasse preclusa ogni azione *in executivis* nei confronti della Germania.

Con la sentenza n. 159 del 2023, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Roma nei confronti della citata disposizione, considerando ragionevole il bilanciamento operato dal legislatore tra l'interesse del privato a conseguire il risarcimento stabilito in sede giurisdizionale e l'interesse dello Stato a evitare violazioni della norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati stranieri dall'esecuzione forzata, con il relativo rischio di nuove azioni della Germania davanti alle corti internazionali.

A quest'ultimo proposito, occorre rammentare che la Germania aveva promosso, il 29 aprile 2022, una nuova azione contro l'Italia innanzi alla Corte internazionale di giustizia, lamentando, tra l'altro, la violazione della propria immunità dall'esecuzione forzata. Il giudizio è stato poi sospeso, su richiesta della Germania, con ordinanza della Corte internazionale di giustizia del 17 dicembre 2024.

2.2. L'Unione Europea

SENTENZA N. 120/1969 (PRES. BRANCA, REL. ROCCHETTI)

Regione siciliana – Agricoltura – Inosservanza dell'onere di comunicazione previsto dall'art. 93 del trattato istitutivo delle Comunità europee – Controllo e autorizzazione degli organismi comunitari.

Legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta dell'11 giugno 1969 (Provvedimenti per l'intervento nel settore agricolo alimentare).

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, art. 93, par. 3.

SENTENZA N. 232/1975 (PRES. BONIFACIO, REL. ASTUTI)

Comunità europee – Regolamenti – Efficacia – Fonte immediata di diritti ed obblighi per gli Stati membri ed i loro cittadini – Successiva emanazione di norme legislative interne di quelli riproduttive – Conseguenze contrastanti con l'art. 177 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea.

Decreto-legge 20 febbraio 1968, n. 59 (Organizzazione comune dei mercati nei settori dei cereali, delle carni suine, delle uova, del pollame e del riso. Disposizioni relative ad alcune misure di organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, regime applicabile ai prodotti trasformati a base di ortofruttili con aggiunta di zucchero, all'instaurazione di un regime comune degli scambi per l'ovoalbumina e la lattoalbumina, nonché alle restituzioni che possono essere accordate all'esportazione verso i Paesi terzi, sotto forma di merci non comprese nell'allegato II del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, di taluni prodotti agricoli), convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 224, art. 13, commi 2 e 3.

Decreto-legge 19 dicembre 1969, n. 947 (Organizzazione comune dei mercati nei settori dello zucchero, delle piante vive e dei prodotti della floricoltura, del latte e dei prodotti lattiero-caseari, delle carni bovine e dei prodotti trasformati a base di ortofruttili. Organizzazione comune dei mercati per taluni prodotti elencati nell'allegato II del Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Regime di scambi applicabile a talune merci risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli), convertito nella legge 11 febbraio 1970, n. 23, art. 16, commi 1 e 2.

Costituzione, art. 11.

SENTENZA N. 205/1976 (PRES. ROSSI, REL. ASTUTI)

Comunità economica europea – Regolamenti comunitari – Efficacia – Non sono necessari provvedimenti statali di riproduzione, integrazione o esecuzione – Diretta applicabilità in ciascuno degli Stati membri – Norme interne esecutive, di organizzazione o di copertura finanziaria non possono condizionare o sospendere l'applicabilità della norma comunitaria.

Decreto-legge 21 novembre 1967, n. 1051 (Norme per l'erogazione della integrazione di prezzo per l'olio di oliva di produzione 1967-68), convertito, con modificazioni, nella legge 18 gennaio 1968, n. 10, artt. 2, comma 2, lett. a), 3, comma 1, e 4, commi 1, 3 e 4.

Decreto-legge 20 febbraio 1968, n. 59 (Organizzazione comune dei mercati nei settori dei cereali, delle carni suine, delle uova, del pollame e del riso. Disposizioni relative ad alcune misure di organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero, regime applicabile ai prodotti trasformati a base di ortofruttili con aggiunta di zucchero, all'instaurazione di un regime comune degli scambi per l'ovoalbumina e la lattoalbumina, nonché alle restituzioni che possono essere accordate all'esportazione verso i Paesi terzi, sotto forma di merci non comprese nell'al-

legato II del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, di taluni prodotti agricoli), convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 224, artt. 9 e 10.

Costituzione, art. 11.

SENTENZA N. 163/1977 (PRES. ROSSI; REL. ASTUTI)

Comunità economica europea – Trattato di Roma – Importazione ed esportazione fra gli Stati membri – Divieto di dazi doganali e di qualsiasi tassa di effetto equivalente – Diritti di visita sanitaria per i prodotti cui si riferiscono i regolamenti comunitari 27 giugno 1968, nn. 804 e 805.

Comunità economica europea – Ordinamento comunitario e ordinamento interno – Rapporti – Regolamenti comunitari – Piena efficacia obbligatoria e diretta applicabilità – Prevalenza sulle norme interne con essi incompatibili.

Legge 30 dicembre 1970, n. 1239, articolo unico.

Costituzione, art. 11.

SENTENZA N. 384/1994 (PRES. CASAVOLA; RED. GUIZZI)

Legge regionale, non ancora entrata in vigore, contrastante con normativa comunitaria – Impugnativa statale intesa (ex art. 11 Cost.) ad impedire il rischio di inottemperanza agli obblighi comunitari – Distinzione dalla diversa ipotesi della disapplicazione della norma interna, già vigente, incompatibile con il regolamento comunitario – Incongruente immissione nell'ordine interno di norme comunque non applicabili, con conseguente lesione del principio della certezza e della chiarezza normativa nonché elusione dell'obbligo di conformare l'ordinamento nazionale a quello comunitario.

Regione Umbria – Agricoltura – Viticoltura – Reimpianto di vigneti nelle zone di produzione D.O.C. e/o D.O.C.G. – Viticoltori, che alla data di entrata in vigore della legge regionale, abbiano già impiantato nuovi vigneti – Possibilità di avanzare richiesta di autorizzazione in sanatoria – Previsione elusiva del regolamento CEE n. 822/87, il quale prevede la possibilità del reimpianto solo dopo l'estirpazione di vigneto di superficie equivalente.

Legge della Regione Umbria riapprovata il 31 marzo 1994 (Integrazione della legge regionale 25 gennaio 1993, n. 1 – Norme speciali per il reimpianto dei vigneti nelle zone di produzione a D.O.C. e/o D.O.C.G. dell'Umbria).

Costituzione, art. 11 e 117 (agricoltura).

SENTENZA N. 227/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. TESAURO)

Esecuzione penale – Mandato d'arresto europeo per l'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale – Rifiuto, opposto dalla corte di appello, di consegnare il cittadino di un altro Paese membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno – Mancata previsione.

Legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), art. 18, comma 1, lett. r).

Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma.

SENTENZA N. 233/2010 (PRES. AMIRANTE; RED. SAULLE)

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia – Concessioni del demanio pubblico marittimo per attività turistico-ricreative – Proroga delle concessioni demaniali marittime affidate a soggetti non in possesso dei requisiti di legge, fino all'individuazione del concessionario in possesso dei requisiti – Indebita introduzione di un rinnovo automatico per i possessori della concessione, con preclusione per altri soggetti.

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009, n. 13 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione – Legge comunitaria 2008), art. 36, comma 2.

Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma.

SENTENZA N. 151/2011 (PRES. DE SIERVO; RED. MADDALENA)

Ambiente – Norme della Provincia di Bolzano – Misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000 – Comunicazione alla Commissione Europea direttamente ad opera dell'Autorità provinciale anziché tramite il Ministero dell'Ambiente.

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), art. 22, comma 6.

Costituzione, artt. 5 e 117, terzo comma (rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni).

SENTENZA N. 86/2012 (PRES. QUARANTA; RED. CRISCUOLO)

Artigianato – Norme della Regione Marche – Approvazione, ad opera della Giunta, di disciplinari di produzione che descrivono e definiscono i materiali impiegati, le particolarità delle tecniche produttive, nonché qualunque altro elemento atto a caratterizzare le lavorazioni considerate – Diritto delle imprese artigiane, che svolgono la propria attività secondo i disciplinari, di avvalersi del marchio di origine e qualità denominato “Marche Eccellenza Artigiana (MEA)” – Inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di libera circolazione delle merci, e specificamente del divieto di adottare “misure ad effetto equivalente”.

Legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), art. 21.

Costituzione, art. 117, primo comma.

SENTENZA N. 191/2012 (PRES. QUARANTA; RED. MORELLI)

Commercio – Istituzione dell'elenco regionale “Made in Lazio – Prodotto in Lazio” – Implicita valutazione di miglior qualità del prodotto, insita nella circostanza dell'origine territoriale –

Misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione ed alla esportazione – Ostacolo alla libera circolazione delle merci.

Legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio).

Costituzione, art. 117, primo comma.

SENTENZA N. 291/2012 (PRES. QUARANTA; RED. NAPOLITANO)

Commercio – Norme della Regione Toscana – Esclusione dell'applicabilità della disciplina statale, riproductiva di norme comunitarie, delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio – Invocazione di “motivi imperativi d'interesse generale”.

Legge della Regione Toscana 28 novembre 2011, n. 63 (Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)), art. 6.

Costituzione, art. 117, primo comma.

SENTENZA N. 93/2013 (PRES. GALLO; RED. TESAURO)

Ambiente – Norme della Regione Marche – Lavori pubblici e privati – Progetti che possono avere ripercussioni di rilievo sull'ambiente – Disciplina delle procedure di competenza regionale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) – Mancata previsione degli obblighi informativi a carico del proponente imposti dalla normativa comunitaria.

Legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), allegati A1, A2, B1 e, B2.

Costituzione, art. 117, primo comma.

SENTENZA N. 187/2016 (PRES. GROSSI; RED. CORAGGIO)

Impiego pubblico – Personale scolastico – Docenti e personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) – Previsione che la copertura dei posti vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre sia realizzata mediante il conferimento di incarichi annuali – Questione di pregiudizialità comunitaria promossa dalla Corte costituzionale per l'interpretazione del diritto comunitario evocato quale parametro interposto (accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato) – Sentenza resa dalla Corte di giustizia – Ricontrata mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, equivalente ad autorizzazione al rinnovo potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato, in assenza di obiettive ragioni giustificatrici – Riparazione – Spettanza alle autorità nazionali nell'esercizio della loro discrezionalità da svolgersi con l'osservanza dei criteri di dissuasività, proporzionalità, effettività – Conseguente integrazione ad opera della Corte costituzionale del *dictum* del giudice comunitario – Valutazione della normativa sopravvenuta quale atto avente natura riparatoria dell'illecito – Garanzia di serie opportunità di stabilizzazione del rapporto di lavoro dei docenti, nel rispetto del principio del pubblico concorso e dell'imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione – Applicazione della misura ordinaria del risarcimento del danno per il personale ATA.

Legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), art. 4, commi 1 e 11.

Costituzione, art. 117, primo comma.

SENTENZA N. 126/2022 (PRES. AMATO; RED. SAN GIORGIO)

Caccia – Norme della Regione Lombardia – Soppressione della banca dati regionale dei richiami vivi.

Legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), art. 17, comma 1, lett. *b*).

Costituzione, art. 117, primo comma.

SENTENZA N. 15/2024 (PRES. BARBERA; RED. PATRONI GRIFFI)

Edilizia e urbanistica – Edilizia agevolata – Norme della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – Assegnazione di alloggi – Requisiti – Impossidenza di altri alloggi in Italia o all'estero – Previsione che per i cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo si applichino criteri di attestazione più onerosi rispetto ai cittadini italiani o UE.

Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), art. 29, comma 1-*bis*.

Costituzione, artt. 3 (ragionevolezza) e 117, primo comma.

Direttiva 2003/109/CE, art. 11, par. 1, lett. *d*).

Considerato in diritto

Il Commissario dello Stato ha impugnato la legge dell'Assemblea regionale siciliana di cui in atti per un vizio di carattere procedurale, e cioè per la mancata preventiva notificazione del relativo progetto alla Comunità economica europea, cui, ai sensi dell'art. 93 paragrafo terzo del Trattato di Roma, il progetto stesso avrebbe dovuto essere comunicato, perché disponeva "aiuti" diretti a sostenere il prezzo del mercato degli agrumi.

L'impugnazione del Commissario dello Stato è fondata.

Le norme del trattato istitutivo della Comunità economica europea (reso esecutivo con legge 14 ottobre 1957, n. 1203), al fine di assicurare libertà di circolazione dei beni e parità di accesso ai mercati agli Stati membri, impongono a ciascuno di essi obblighi ed oneri che, in parte derivano dalle norme stesse del Trattato, ed in parte dalle norme emanate dalle istituzioni comunitarie sotto forma di "regolamento", "obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile" in ciascuno dei detti Stati (art. 189, comma secondo, del Trattato).

Non può esser dubbio, e non è contestato dalla Regione, che tali obblighi ed oneri, derivanti dalle disposizioni del Trattato e dai regolamenti comunitari, vincolino anche l'esercizio dell'attività legislativa delle Regioni a statuto speciale. Le ragioni, attinenti alla posizione sovrana dello Stato nei confronti delle Regioni, fruienti di autonomia "entro l'unità politica dello Stato italiano" (art. 1 Statuto speciale per la Sicilia) il quale è "uno e indivisibile" (art. 5 Costituzione) ed è fornito di personalità internazionale, sono state ampiamente svolte dalla Corte nella sentenza n. 49 del 1963.

Tra gli obblighi nascenti dal Trattato vi è appunto quello dell'art. 93, paragrafo terzo, di cui si è detto, e che impone agli Stati membri di comunicare "i progetti diretti ad istituire o modificare aiuti". Tali aiuti comprendono tutti gli interventi che la mano pubblica può effettuare per modificare la formazione dei prezzi in regime di concorrenza: regime che il Trattato intende sostanzialmente tutelare, pur non disconoscendo la possibilità di legittimare tali interventi nell'interesse sociale, ma a condizione di parità di tutti gli Stati membri, e quindi ordinariamente sotto il controllo e con l'autorizzazione degli organi comunitari.

Non è qui il caso di esaminare quali e quante specie di tali "aiuti" il Trattato contempli come compatibili direttamente o a seguito di autorizzazione, bastando, per quanto attiene alla risoluzione del problema proposto in causa, rilevare che gli aiuti consistenti in "interventi sul mercato" nel campo dei prodotti ortofrutticoli sono considerati tra quelli compatibili solo mediante autorizzazione degli organi della Comunità, perché minutamente disciplinati dai due

(¹) In questa sentenza, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana direttamente sulla base del parametro di cui all'art. 93, par. 3, del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, senza richiamo all'art. 11 Cost., richiamo che inizierà ad apparire successivamente a partire dalla nota sentenza *Frontini* n. 183 del 1973.

“regolamenti” numeri 23 del 1965 e 159 del 1966 e segnatamente da questo ultimo che dedica alla materia l'intero titolo secondo.

Ed a riprova della incidenza di quelle disposizioni nella materia e nel caso in esame, sta la circostanza che lo Stato italiano, per intervenire con acquisti di arance a mezzo dell'A.I.M.A., nel febbraio di quest'anno in Sicilia, e cioè nello stesso periodo in cui ha spiegato i suoi interventi anche la Regione, ha dovuto chiedere ed ottenere l'autorizzazione della Comunità economica europea, che ha espresso il consenso e dettato le condizioni nei due regolamenti, del Consiglio n. 324/69 e della Commissione n. 332/69.

Oppone la difesa della Regione che tale procedura lo Stato ha seguito ed ha dovuto seguire perché ha chiesto ed ottenuto, a sostegno della operazione, l'intervento finanziario dello speciale fondo della Comunità economica europea, mentre la Regione, che ha agito con fondi propri o di suoi organismi, e non chiede rimborsi, non sarebbe tenuta al rispetto di quelle procedure. Ma tale giustificazione non può essere accolta, perché la struttura del Trattato, volto ad assicurare libertà e parità di accesso e di condizioni a tutti gli Stati membri sui mercati nazionali di ciascuno, non consente discriminazioni nelle operazioni di sostegno dei prezzi che, siano effettuati o no con l'apporto finanziario degli organi comunitari, rappresentano sempre attività dirette a modificare le condizioni di concorrenza e soggetti perciò al vaglio di merito della loro opportunità, ai fini della possibile autorizzazione.

Eguale infondato è poi da ritenersi l'altro rilievo della Regione, che intenderebbe sottrarre la legge impugnata alle censure di illegittimità sotto il profilo che essa provvederebbe soltanto a reintegrare le perdite subite dagli organismi regionali E.S.P.I. e S.A.C.O.S., che hanno poi effettuato l'intervento di mercato per incarico della stessa Regione, conferito loro in forma amministrativa.

È ovvio che non può accettarsi, né ha rilievo ai fini della valutazione delle condizioni di legittimità della legge regionale, la tesi secondo la quale, una volta comunque effettuato l'intervento, gli oneri di esso, facenti carico agli organismi incaricati di compierlo, devono essere rifiutati dalla Regione che ha conferito l'incarico e che, in ogni caso, intenda addossarseli.

È ovvio invece che, se la Regione non poteva intervenire, o non poteva farlo senza autorizzazione di altri organi, nel caso quelli comunitari, nulla rileva che, precorrendo i tempi e trascurando adempimenti, essa sia già intervenuta, perché il fatto compiuto non può servire, sul piano del diritto, a legittimare il suo operato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea

regionale siciliana nella seduta dell'11 giugno 1969 recante "provvedimenti per l'intervento nel settore agricolo alimentare".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 giugno 1969.

* * *

Sentenza n. 232/1975 (Pres. Bonifacio; Rel. Astuti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Ai fini della decisione sembra anzitutto opportuno ricordare che sui rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno questa Corte ha già avuto occasione di enunciare i seguenti principi (sentenza 27 dicembre 1973, n. 183):

a) l'attribuzione di potestà normativa agli organi delle Comunità europee, con la corrispondente limitazione di quella propria dei singoli Stati membri, ha, quanto all'Italia, sicuro fondamento nell'art. 11 della Costituzione, che legittima le limitazioni dei poteri dello Stato a favore delle Comunità in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale;

b) i regolamenti emanati dai competenti organi delle Comunità europee (Consiglio e Commissione), ai sensi dell'art. 189 del Trattato di Roma, appartengono all'ordinamento proprio delle Comunità: il diritto di queste e il diritto interno dei singoli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dai trattati istitutivi delle Comunità e successivi;

c) esigenze fondamentali di eguaglianza e di certezza giuridica postulano che le norme comunitarie, – non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno dei singoli Stati –, debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di recezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione uguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari;

d) risponde altresì alla logica del sistema comunitario che i regolamenti delle Comunità, – sempreché abbiano completezza di contenuto dispositivo, quale caratterizza di regola le norme intersoggettive –, come fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati sia per i loro cittadini in quanto soggetti delle Comunità, non debbano essere oggetto di provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possono comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli, anche parzialmente. Ciò, beninteso, salva la necessità per gli Stati membri di emanare norme esecutive di organizzazione e concernenti modalità

di applicazione, richieste dagli stessi regolamenti comunitari o comunque indispensabili, ovvero di provvedere alla copertura finanziaria di nuove o maggiori spese mediante variazioni di bilancio; fermo rimanendo peraltro che l'eventuale adempimento di simili obblighi da parte dello Stato non potrebbe costituire condizione o motivo di sospensione dell'applicabilità della normativa comunitaria.

5. – Posti questi principi, che la Corte conferma, si deve preliminarmente rilevare che i regolamenti comunitari n. 120/67 e 473/67 recano entrambi la clausola finale “il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri”; e che, in particolare, le disposizioni del primo come del secondo, che impongono la cauzione per l'importazione dei cereali e determinano la misura in cui essa deve essere incamerata, hanno, come già riconosciuto anche dalla Corte di cassazione, evidente completezza di contenuto dispositivo. Non sussisteva dunque motivo alcuno per recepire e riprodurre dette disposizioni del regolamento C.e.e. n. 120/67 nei decreti legge 20 febbraio 1968, n. 59, e 19 dicembre 1969, n. 947, né quelle del regolamento C.e.e. n. 473/67 nel regolamento ministeriale 28 maggio 1968. L'emanazione delle corrispondenti norme italiane, non dettata né giustificabile dalla esigenza di dare alle norme comunitarie attuazione nello Stato, ma dovuta – come ha notato la Corte di cassazione – al disconoscimento dell'efficacia immediata e diretta delle norme comunitarie in Italia, contrasta con i principi sanciti dal Trattato di Roma, la cui piena legittimità costituzionale è già stata da questa Corte riconosciuta con la ricordata decisione n. 183 del 1973.

6. – Di fronte a questo contrasto, che indubbiamente sussiste non solo nell'ipotesi di norme interne successive incompatibili con quelle emanate dai competenti organi delle Comunità europee, ma anche nell'ipotesi di norme interne, legislative o regolamentari, di contenuto puramente riproduttivo, si pone il problema della loro eventuale disapplicazione, prospettato e risolto negativamente dalla Corte di cassazione, e qui riproposto, sia pure in via alternativa, e con diverse impostazioni e motivazioni, da entrambe le parti costituite in giudizio.

Per quanto concerne le norme interne successive, emanate con legge o con atti aventi valore di legge ordinaria, questa Corte ritiene che il vigente ordinamento non conferisca al giudice italiano il potere di disapplicarle, nel presupposto d'una generale prevalenza del diritto comunitario sul diritto dello Stato. Certamente non può accogliersi la soluzione, prospettata e respinta dalla Corte di cassazione, di una declaratoria di nullità della legge successiva interna, dovendosi escludere che il trasferimento agli organi delle Comunità del potere di emanare norme giuridiche, sulla base d'un preciso criterio di ripartizione di competenze per determinate materie, “per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dai trattati” (cfr. art. 189 del Trattato di Roma), comporti come conseguenza una radicale privazione di efficacia della volontà sovrana degli organi legislativi degli Stati membri, pur manifestata nelle materie

riservate dai trattati alla normazione comunitaria; tale trasferimento fa sorgere, invece, il diverso problema della legittimità costituzionale dei singoli atti legislativi.

Non sembra nemmeno possibile configurare la possibilità della disapplicazione come effetto di una scelta tra norma comunitaria e norma interna, consentita di volta in volta al giudice italiano sulla base di una valutazione della rispettiva resistenza. In tale ipotesi, dovrebbe riconoscersi al giudice italiano non già la facoltà di scegliere tra più norme applicabili, bensì quella di individuare la sola norma validamente applicabile, ciò che equivarrebbe ad ammettere il suo potere di accertare e dichiarare una incompetenza assoluta del nostro legislatore, sia pur limitatamente a determinate materie, potere che nel vigente ordinamento sicuramente non gli è attribuito.

Ne consegue che di fronte alla situazione determinata dalla emanazione di norme legislative italiane, le quali abbiano recepito e trasformato in legge interna regolamenti comunitari direttamente applicabili, il giudice è tenuto a sollevare la questione della loro legittimità costituzionale.

7. – Anche per quanto concerne le norme regolamentari interne, riprodotte di norme comunitarie, il riconoscimento della diretta ed immediata efficacia dei regolamenti C.e.e., allorché fra questi e le norme interne si frapponga una legge dello Stato non autorizza il giudice a disapplicare tali norme, in virtù dei principi sanciti dagli artt. 4 e 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, che concernono i rapporti tra leggi e provvedimenti amministrativi appartenenti all'ordinamento interno. Come ha osservato la Corte di cassazione, nella specie la norma regolamentare dell'art. 3, lettera *b*, del decreto ministeriale 28 maggio 1968, che ha riprodotto e sostituito l'art. 8, n. 3 lettera *b*, del regolamento C.e.e. n. 473/67 è stata emanata in base alla disposizione dell'art. 13, secondo comma, del d.l. n. 59 del 1968, e la sua disapplicazione, che da ciò tragga motivo, significherebbe disapplicare la norma primaria che ne costituisce la fonte normativa.

Pertanto, solo a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 13, secondo comma, del d.l. n. 59 del 1968, – nei limiti che saranno precisati qui appresso –, potrà il giudice disapplicare la disposizione regolamentare interna dianzi ricordata.

8. – Dopo queste considerazioni, che eliminano ogni dubbio circa la rilevanza della dedotta questione di legittimità costituzionale, appare forse superflua l'indicazione dei motivi per cui essa deve riconoscersi pienamente fondata. Per vero, la successiva emanazione di norme legislative interne, anche se aventi lo stesso contenuto sostanziale dei regolamenti comunitari, comporta non soltanto la possibilità di differirne, in tutto o in parte, l'applicazione, in aperto contrasto con l'articolo 189, secondo comma, del Trattato di Roma, ma anche una ben più grave conseguenza, in quanto la trasformazione del diritto comunitario in diritto interno ne sottrae l'interpretazione in via definitiva alla Corte di giustizia delle Comunità, con palese violazione del regime stabilito

dall'art. 177 dello stesso Trattato quale necessaria e fondamentale garanzia di uniformità di applicazione in tutti gli Stati membri.

Entrambi questi effetti si sono verificati nel caso di specie. L'art. 29 del d.l. 20 febbraio 1968, n. 59, e l'art. 36 del d.l. 19 dicembre 1969, n. 947, pur prevedendo che alcuni articoli (diversi da quelli qui denunciati) avessero effetto dalla data di applicazione dei regolamenti comunitari ivi indicati, contengono l'ordine di entrata in vigore il giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

D'altra parte, i giudici di merito hanno ritenuto che la espressione "prelievo fissato in anticipo", contenuta nell'art. 8, n. 3 lettera *b*, del regolamento C.e.e. n. 473/67, e riprodotta nell'art. 3, lettera *b* del decreto ministeriale 28 maggio 1968, dovesse essere interpretata in senso difforme dall'interpretazione già fornita *in terminis* dalla Corte di giustizia delle Comunità con sentenze 10 marzo 1971 in cause 38/70 e 58/70; e ciò precisamente con la motivazione che dovevano essere applicate non le norme dei regolamenti comunitari, ma le successive norme nazionali regolanti la materia, e che pertanto non v'era nemmeno ragione di chiedere o seguire la pronuncia della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 177 del Trattato di Roma.

È dunque evidente il contrasto con i principi enunciati dagli artt. 189 e 177 del Trattato istitutivo della C.e.e., che comporta violazione dell'art. 11 della nostra Costituzione, in base al quale l'Italia ha aderito alla Comunità consentendo, in condizioni di parità con gli altri Stati, le limitazioni di sovranità richieste per la sua istituzione e per il conseguimento dei suoi fini di integrazione, solidarietà e comune sviluppo economico e sociale degli Stati europei, e quindi anche di pace e giustizia fra le Nazioni. La violazione dello specifico disposto dell'art. 11 rende superfluo accertare se sussista anche violazione del principio enunciato nel primo comma dell'art. 10.

9. – Occorre qui precisare che la declaratoria di illegittimità della disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 13 del d.l. n. 59 del 1968, e ripetuta nel secondo comma dell'art. 16 del successivo d.l. n. 947 del 1969, deve essere limitata alla parte in cui essa è stata assunta a fondamento dell'emanazione di norme regolamentari interne non indispensabili per l'applicazione in Italia dei regolamenti C.e.e. Infatti, le disposizioni con le quali è stata autorizzata la emanazione del decreto ministeriale 28 maggio 1968, e del successivo decreto ministeriale 8 aprile 1971 (che lo ha sostituito ed abrogato), non sono illegittime in toto, perché lo Stato ben poteva e doveva, mediante legge o regolamento, dettare le norme esecutive che fossero necessarie per l'applicazione in Italia dei regolamenti comunitari in questione. Tali sono, ad esempio, quelle concernenti le modalità di deposito delle cauzioni presso le tesorerie provinciali, le aziende di credito abilitate a prestare le fidejussioni bancarie sostitutive, ovvero gli organi ministeriali competenti a ricevere le cauzioni, ed a disporre la loro restituzione o l'eventuale incameramento.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 13, terzo comma, del d.l. n. 59 del

1968, e dell'art. 16, secondo comma del d.l. n. 947 del 1969 (che ha sostituito l'abrogato art. 13 del precedente decreto, senza peraltro travolgere il decreto ministeriale 28 maggio 1968, abrogato solo dall'art. 6 del successivo decreto ministeriale 8 aprile 1971), deve pertanto essere dichiarata solo nei limiti in cui il legislatore ha reso possibile al Governo di emanare norme non strettamente necessarie per l'applicazione dei regolamenti comunitari da parte delle autorità amministrative e degli operatori nel nostro Paese.

Spetterà poi all'autorità giudiziaria di accertare quali norme regolamentari interne abbiano contenuto riproduttivo, e debbano quindi essere disapplicate ai sensi dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, in quanto illegittimamente autorizzate, e quali invece continuino ad avere piena validità ed efficacia, in quanto effettivamente necessarie per l'applicazione dei regolamenti C.e.e.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, secondo comma, del decreto legge 20 febbraio 1968, n. 59, convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 224, e dell'art. 16, primo comma, del decreto legge 19 dicembre 1969, n. 947, convertito nella legge 11 febbraio 1970, n. 23;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, terzo comma, del decreto legge 20 febbraio 1968, n. 59, convertito nella legge 18 marzo 1968, n. 224, e dell'art. 16, secondo comma, del decreto legge 19 dicembre 1969, n. 947, convertito nella legge 11 febbraio 1970, n. 23, limitatamente alla parte in cui hanno reso possibile al Governo di emanare norme regolamentari non necessarie per l'applicazione dei regolamenti C.e.e. 13 giugno 1967, n. 120, e 21 agosto 1967, n. 473;

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 1975.

* * *

Sentenza n. 205/1976 (Pres. Rossi; Rel. Astuti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La dedotta questione di costituzionalità è fondata, e in ordine ad essa questa Corte non può che richiamarsi ai principi già enunciati nelle sue decisioni 27 dicembre 1973, n. 183, e 30 ottobre 1975, n. 232. I regolamenti emanati dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee hanno, a

norma dell'art. 189 del Trattato di Roma, piena efficacia obbligatoria in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili in tutti gli Stati membri; pertanto, sempreché essi presentino completezza di contenuto dispositivo, non debbono essere oggetto di successivi provvedimenti statali a carattere riproduttivo, integrativo o esecutivo, che possano comunque differirne o condizionarne l'entrata in vigore, e tanto meno sostituirsi ad essi, derogarvi o abrogarli anche parzialmente. E principio fondamentale del sistema comunitario che questi regolamenti entrino contemporaneamente in vigore nei diversi Paesi della Comunità, e vi conseguano applicazione puntuale, uguale ed uniforme nei confronti della generalità dei destinatari. Gli Stati membri hanno soltanto il potere-dovere di emanare le norme esecutive di organizzazione interna o concernenti modalità di attuazione, che possano essere richieste dagli stessi regolamenti comunitari, o risultino comunque indispensabili per la loro effettiva applicazione; e sono altresì tenuti, ove occorra, a provvedere alla copertura finanziaria delle spese eventualmente occorrenti.

Consegue a questi principi che la successiva emanazione di norme legislative interne, anche di contenuto puramente riproduttivo, integra violazione delle disposizioni degli artt. 189 e 177 del Trattato di Roma, in quanto la trasformazione del diritto comunitario in diritto interno ne disconosce la diretta efficacia obbligatoria ed automatica applicabilità, e ne sottrae l'interpretazione in via definitiva alla Corte di giustizia delle Comunità, necessaria e fondamentale garanzia di uniformità di applicazione in tutti gli Stati membri. Delle norme legislative italiane che abbiano recepito e trasformato in legge interna disposizioni dei regolamenti comunitari direttamente applicabili deve pertanto essere dichiarata la illegittimità costituzionale, per il rilevato contrasto con il disposto degli artt. 189 e 177 del Trattato di Roma e con i principi fondamentali del sistema comunitario, che comporta violazione dell'art. 11 della Costituzione.

4. – Le disposizioni degli artt. 9 e 10 del decreto-legge 20 febbraio 1968, n. 59, convertito in legge 18 marzo 1968, n. 224, denunciate con la prima ordinanza della Corte di cassazione, riproducono la disciplina delle restituzioni all'esportazione nel settore dei cereali, stabilita dall'art. 16 del regolamento n. 120/1967 del Consiglio della CEE relativo alla organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e dall'art. 3 del regolamento n. 1041/1967 della Commissione della CEE, che fissa le modalità di applicazione delle restituzioni alla esportazione nel settore dei prodotti sottoposti ad un regime di prezzo unico. L'ordinanza di rimessione rileva che queste disposizioni dei regolamenti comunitari hanno completezza di contenuto dispositivo, in quanto racchiudono un precetto completo, di per sé attuabile, e sono state “integralmente recepite, nella parte che viene in considerazione agli effetti della controversia, negli artt. 9 e 10”, dianzi citati. Si deve qui aggiungere che entrambi i regolamenti comunitari recano la clausola finale “il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri”, e che sulla corrispondenza tra le norme comunitarie e quelle interne

non può sussistere dubbio: anche la difesa del Ministero delle finanze ha espressamente ammesso che le successive norme nazionali "in sostanza hanno uguale contenuto e uguale portata rispetto alle norme comunitarie cui esse fanno riferimento". Si impone di conseguenza la declaratoria della loro illegittimità costituzionale.

5. – Le disposizioni degli artt. 2, secondo comma, lettera *a*; 3, primo comma; 4, primo, terzo e quarto comma, del decreto-legge 21 novembre 1967, n. 1051, convertito con modificazioni nella legge 18 gennaio 1968, n. 10, "Norme per l'erogazione della integrazione di prezzo per l'olio di oliva di produzione 1967-68", denunciate con la seconda ordinanza della Corte di cassazione, sono espressamente dirette all'attuazione delle disposizioni del regolamento n. 136/1966 del Consiglio della CEE, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi; il quale stabilisce all'art. 10, paragrafo 1, che quando il prezzo indicativo alla produzione sia superiore al prezzo indicativo di mercato d'inizio campagna, viene accordata una integrazione, pari alla differenza esistente tra questi due prezzi, "ai produttori di olio d'oliva prodotto nella Comunità con olive raccolte nella Comunità". Tale disciplina è confermata dai successivi regolamenti comunitari n. 165/1966, n.168/1966, n. 186/1966, n. 754/1967, n. 830/ 1967, tutti in materia di integrazione di prezzo dell'olio di oliva, e contenenti la rituale clausola di obbligatorietà e diretta applicabilità in ciascuno degli Stati membri.

L'ordinanza di rimessione rileva che il regolamento comunitario n. 136/1966 "ha compiutezza di contenuto dispositivo, racchiudendo un precetto di per sé attuabile", ed osserva come le successive disposizioni di diritto interno, pur richiamandosi alla normativa comunitaria, prevedano in deroga ad essa la concessione dell'integrazione di prezzo a favore dei produttori di olive anziché dei produttori di olio.

Secondo l'ordinanza, "che la norma interna di attuazione contrasti con quella comunitaria non può formare oggetto di dubbio"; su questo punto, anche davanti a questa Corte le parti hanno ampiamente discusso, sostenendosi dall'Azienda di Stato la corrispondenza della legge italiana allo spirito ed alle finalità delle disposizioni comunitarie, le quali sarebbero state dettate a sostegno degli olivicoltori ed avrebbero rimesso al legislatore nazionale la identificazione dei destinatari dell'integrazione; e replicandosi dalla parte privata che il denunciato contrasto effettivamente sussiste, ma in questa sede viene contestata non tanto la difformità delle norme interne quanto l'illecita riproduzione e sostituzione con esse delle corrispondenti norme comunitarie, direttamente applicabili, che accordano l'integrazione di prezzo ai produttori di olio d'oliva.

Non sfugge a questa Corte la gravità ed importanza del problema interpretativo, che dovrà essere risolto nelle competenti sedi giurisdizionali, salva in ultima istanza la pronuncia della Corte di giustizia delle Comunità, cui l'art. 177 del Trattato di Roma riserva la definitiva decisione sulla validità ed interpretazione dei regolamenti comunitari. Ma tale problema esorbita manifestamente e

sicuramente dall'ambito del presente giudizio di costituzionalità, nel quale la Corte non è chiamata a stabilire quali debbano essere i beneficiari delle provvidenze comunitarie, bensì esclusivamente ad accertare che le disposizioni dei regolamenti CEE n. 136/1966 e 754/ 1967, aventi piena efficacia obbligatoria e diretta applicabilità nell'ordinamento interno di tutti gli Stati membri, sono state indebitamente sostituite dalle corrispondenti norme della successiva legge italiana, emanata per dare attuazione ai detti regolamenti, norme di cui pertanto deve essere qui dichiarata la illegittimità. Eliminate queste norme, sarà compito dei giudici chiamati a decidere la causa che ha dato luogo al giudizio di costituzionalità, di pronunciarsi sull'interpretazione ed applicazione dell'art. 10, paragrafo 1, del regolamento n. 136/1966 e delle altre disposizioni comunitarie relative alla integrazione di prezzo per l'olio di oliva, ferma la competenza riservata alla Corte di giustizia delle Comunità dal già ricordato art. 177 del Trattato di Roma.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 10 del decreto-legge 20 febbraio 1968, n. 59, convertito in legge 18 marzo 1968, n. 224, "Organizzazione comune dei mercati nei settori dei cereali, ecc.", nella parte in cui hanno sostituito le corrispondenti disposizioni, direttamente applicabili, dei regolamenti CEE 13 giugno 1967, n. 120, e 21 dicembre 1967, n. 1041;

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, secondo comma, lettera a; 3, primo comma; 4, primo, terzo e quarto comma, del decreto-legge 21 novembre 1967, n. 1051, convertito con modificazioni nella legge 18 gennaio 1968, n. 10, "Norme per l'erogazione della integrazione di prezzo per l'olio di oliva di produzione 1967-68", nella parte in cui hanno sostituito le corrispondenti disposizioni, direttamente applicabili, dei regolamenti CEE 22 settembre 1966, n. 136, e 26 ottobre 1967, n. 754.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 1976.

* * *

Sentenza n. 163/1977 (Pres. Rossi; Rel. Astuti)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La questione è fondata. In conformità alle disposizioni degli artt. 9 e seguenti del trattato istitutivo della Comunità economica europea, "fondata sopra una unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci, e importa il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e

all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con paesi terzi", il Consiglio della Comunità ha emanato, tra l'altro, i regolamenti 5 febbraio 1964, n. 13 e 14, relativi alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e prodotti lattiero-caseari, e, rispettivamente, nel settore delle carni bovine; regolamenti abrogati (a decorrere dal 29 luglio 1968) e sostituiti dai successivi regolamenti 27 giugno 1968, n. 804 e 805, relativi alla organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e prodotti lattiero-caseari, e, rispettivamente, nel settore delle carni bovine. Tutti questi regolamenti recano la clausola finale: "Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

L'art. 12 di entrambi i regolamenti n. 13 e 14 del 1964 dichiara "incompatibile" con l'applicazione delle disposizioni regolamentari comunitarie "la riscossione di qualsiasi dazio doganale o tassa di effetto equivalente", sia negli scambi tra gli Stati membri, tanto all'importazione quanto all'esportazione, sia per le importazioni dai paesi terzi. L'art. 22 dei successivi regolamenti n. 804 e 805 del 1968 conferma il "divieto" di riscossione di qualsiasi dazio doganale o tassa di effetto equivalente negli scambi intracomunitari, divieto tenuto fermo anche per gli scambi con paesi terzi dall'art. 19 del regolamento n. 804 e dall'art. 20 del regolamento n. 805, "salvo contrarie disposizioni del regolamento stesso o deroga decisa dal Consiglio, su proposta della Commissione, secondo la procedura di cui all'art. 43, paragrafo 2, del trattato".

4. - L'interpretazione dei regolamenti dianzi ricordati, ha dato luogo ad una puntuale giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, davanti alla quale la nostra Amministrazione finanziaria aveva sostenuto che l'articolo 36 del trattato di Roma consentirebbe tali controlli "giustificati da motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali", e che dovrebbe quindi ritenersi conforme al trattato, e compatibile con le disposizioni dei regolamenti n. 14/1964 e 805/1968 relativi al settore delle carni bovine, la riscossione alla frontiera dei diritti fissi di visita sanitaria, comprensivi anche delle eventuali operazioni diagnostiche o ricerche di laboratorio.

Con una prima sentenza 14 dicembre 1972 (in causa 29/72, *Marimex* contro Ministero finanze), la Corte di giustizia ha dichiarato che la norma dell'art. 36, "che deroga al principio fondamentale dell'abolizione di tutti gli ostacoli alla libera circolazione delle merci fra gli Stati membri, va interpretata restrittivamente, e non può quindi essere intesa nel senso ch'essa autorizzi provvedimenti diversi da quelli contemplati dagli artt. 30-34"; che d'altra parte il divieto di applicare, nei rapporti fra Stati membri, dazi doganali e tasse di effetto equivalente "si riferisce a qualsiasi onere riscosso in occasione o in ragione dell'importazione, il quale, colpendo specificamente le merci importate, e non invece le merci nazionali similari, ne alteri il costo ed abbia quindi sulla libera circolazione delle merci la stessa influenza restrittiva di un dazio doganale". Per questi motivi la Corte ha stabilito in diritto che "vanno considerati

tasse di effetto equivalente ai dazi doganali gli oneri pecuniari riscossi, per ragioni di controllo sanitario, al momento del passaggio della frontiera, qualora tali oneri siano determinati secondo propri criteri di calcolo, non comparabili con i dati di quantificazione dell'onere pecuniario gravante sulle analoghe merci nazionali”.

Gli stessi principi sono stati confermati dalle successive sentenze della Corte di giustizia 5 febbraio 1976 (in causa 87/75, *Conceria Bresciani* contro Ministero finanze), e 15 dicembre 1976 (in causa 35/76, *Simmenthal* contro Ministero finanze), con le quali è stato ulteriormente precisato che “un onere pecuniario imposto unilateralmente, a prescindere dalla sua denominazione e dalla sua struttura, e che colpisce le merci importate da un altro Stato membro al passaggio della frontiera, costituisce una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale”, essendo “irrilevante il fatto ch'esso sia commisurato alla quantità delle merci importate e non al loro valore”, e che “sulla valutazione degli effetti prodotti dalla riscossione di un tributo del genere sulla libera circolazione delle merci non influisce neppure la circostanza ch'esso sia proporzionato alle spese per il controllo sanitario”, in quanto l'attività amministrativa dello Stato diretta ad attuare tale controllo nell'interesse generale non può essere considerata un servizio reso individualmente all'importatore, e di conseguenza “le relative spese devono essere poste a carico della collettività nazionale che, nel suo complesso, fruisce dei vantaggi derivanti dalla libera circolazione delle merci”. È stato infine osservato che il Consiglio della Comunità ha da tempo emanato direttive, imponendo agli Stati membri l'obbligo di adeguare a quanto dalle stesse prescritto le disposizioni nazionali in materia di polizia sanitaria, al fine di spostare i relativi controlli verso gli Stati membri speditori e rendere superflua la molteplicità dei controlli al confine, pur lasciando allo Stato destinatario la possibilità di vigilare sull'effettiva esistenza delle garanzie offerte dal sistema di controlli sanitari uniformi.

Questa giurisprudenza della Corte di giustizia è confermata da una serie di sentenze relative ai controlli sanitari su altri prodotti agricoli parimenti sottoposti al regime dei prelievi, anche se importati da paesi associati o da paesi terzi, con le quali è stato ripetutamente enunciato il principio che “la nozione di tassa d'effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione nella Comunità comprende qualsiasi tassa riscossa all'atto o a causa dell'importazione e che, colpendo specificamente una merce importata a differenza dalla merce comunitaria analoga, ha sulla libera circolazione delle merci la stessa incidenza restrittiva di un dazio doganale” (sentenza 9 luglio 1975, in causa n. 21/75).

5. – Richiamandosi alla interpretazione data dalla Corte di giustizia alle disposizioni del trattato di Roma e dei regolamenti comunitari n. 14/1964 e 805/1968, relativi al settore delle carni bovine, le ordinanze di rimessione hanno constatato che non può sussistere dubbio sulla interpretazione delle identiche disposizioni dei regolamenti n. 13/1964 e 804/1968, relativi al settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari; e d'altra parte, interpretando autonomamente la

normativa vigente in Italia circa la percezione dei diritti di visita sanitaria alla frontiera, in base alle tabelle allegate alle leggi 23 gennaio 1968, n. 30 e 30 dicembre 1970, n. 1239, hanno concordemente ritenuto che tale normativa configga in modo palese con le ricordate disposizioni comunitarie, emanate in materia di competenza degli organi della Comunità con piena ed immediata efficacia obbligatoria, e dia quindi luogo a questione di legittimità costituzionale delle leggi interne.

In questa sede, l'Avvocatura dello Stato ha contestato la sussistenza del denunciato vizio di incostituzionalità, sotto un duplice profilo. È stato anzitutto sostenuto che la Corte di giustizia delle Comunità avrebbe recentemente modificato la propria giurisprudenza circa il divieto di riscossione dei diritti di controllo sanitario, secondo quanto risulterebbe da due sentenze del 25 gennaio 1977 (in causa n. 46/76) e del 12 luglio 1977 (in causa n. 89/76), prodotte in udienza. Ma l'esame di queste decisioni non legittima l'assunto dell'Avvocatura sulla asserita evoluzione giurisprudenziale. Infatti, con la prima sentenza la Corte ha deciso che soltanto "gli oneri pecuniari riscossi in ragione di controlli sanitari imposti da una norma comunitaria, (direttiva del Consiglio C.E.E. 26 giugno 1964, n. 432), aventi carattere uniforme e da effettuarsi obbligatoriamente, prima della spedizione, nello Stato membro esportatore, non costituiscono tasse di effetto equivalente a dazi doganali all'esportazione, purché il loro importo non ecceda il costo effettivo del controllo"; mentre invece, "qualsiasi ulteriore controllo imposto unilateralmente da uno Stato membro sia di propria iniziativa, sia per soddisfare esigenze, ormai ingiustificate, di un altro Stato membro, costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa, e qualsiasi onere pecuniario riscosso in ragione di siffatto controllo è, per tale motivo, incompatibile con il diritto comunitario".

Con la seconda sentenza – emanata in giudizio promosso dalla Commissione delle Comunità contro il regno dei Paesi Bassi a norma dell'art. 169 del trattato C.E.E. per violazione degli obblighi comunitari, dipendente dalla riscossione di diritti per ispezione fitosanitaria delle piante e di prodotti d'origine vegetale esportati in altri Stati membri –, la Corte ha ritenuto che detti diritti, connessi al rilascio dei certificati fitosanitari richiesti dalla convenzione internazionale per la protezione delle piante firmata a Roma il 6 dicembre 1951, non costituiscono misura unilateralmente imposta dal regno dei Paesi Bassi, trattandosi di "controlli organizzati su basi identiche in tutti gli Stati membri, in quanto partecipanti alla convenzione", talché i diritti medesimi "non si possono considerare tasse d'effetto equivalente a dazi doganali, se il loro importo non supera il costo effettivo delle operazioni in occasione delle quali essi vengono percepiti". Anche questa decisione non può dunque ritenersi indicativa di un nuovo orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia, in quanto si riferisce ad un particolare tipo di controllo sanitario uniforme, istituito in base ad una convenzione internazionale, la cui efficacia fatta salva dall'espressa disposizione dell'art. 234 del trattato di Roma.

6. – L'Avvocatura dello Stato ha inoltre fatto richiamo ad una direttiva del Consiglio C.E.E. 12 dicembre 1972, n. 462, sulla cui interpretazione pende davanti alla Corte di giustizia delle Comunità un giudizio promosso dal pretore di Alessandria, a norma dell'art. 177 del trattato di Roma, nel fine di stabilire se in base a detta direttiva possa o non ritenersi legittima la riscossione da parte della nostra Amministrazione finanziaria "di somme corrispondenti al costo effettivo dei controlli sanitari eseguiti su prodotti importati da paesi terzi"; ed ha pertanto osservato Clou in tale ipotesi il contrasto con le norme comunitarie "riguarderebbe solo le importazioni intracomunitarie e non quelle provenienti da paesi terzi".

L'obiezione non può essere accolta per i seguenti motivi:

a) a norma dell'art. 189, terzo comma, del trattato di Roma le direttive, a differenza dai regolamenti comunitari, non hanno, di regola, efficacia normativa diretta, in quanto si rivolgono generalmente agli Stati, ai quali richiedono l'adozione, entro certi termini, di provvedimenti legislativi, regolamentari o amministrativi, per il conseguimento di determinati obiettivi comuni.

Esse non possono, pertanto, giustificare, né sanare con effetto retroattivo eventuali norme di diritto interno preesistenti, incompatibili con i regolamenti comunitari. Nella specie, la direttiva n. 462 del 1972 stabilisce al riguardo che gli Stati membri sono tenuti ad attuarne le diverse disposizioni in più tempi, per il 1° ottobre 1973, per il 1° gennaio 1976, e per il 1° gennaio 1977 (art. 32).

b) La direttiva 12 dicembre 1972, n. 462, "relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali delle specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza dai paesi terzi", prevede una minuziosa disciplina di autorizzazioni e divieti di importazione da parte degli Stati membri, sulla base di certificati di sanità rilasciati da veterinari ufficiali dei paesi terzi speditori (artt. 11 e 22), e di ulteriori controlli sanitari degli animali e delle carni al loro ingresso nel territorio della Comunità (artt. 12 e 23-24). A parte l'ovvio rilievo che trattasi d'un regime speciale, comunque non applicabile alle importazioni di latte o prodotti lattiero-caseari, non occorre sottolineare la differenza tra il regime di controlli previsto da questa direttiva (e quello previsto, con disposizioni diverse, dalla parallela direttiva 12 dicembre 1972, n. 461, "relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di carni fresche"), e il sistema dei diritti fissi di visita imposti dalla legge italiana in misura corrispondente al numero dei capi o al quantitativo dei prodotti, e non limitati soltanto al rimborso delle spese effettive di controllo; diritti che sono inoltre richiesti, per una parte delle voci tariffarie – tra cui proprio il latte e i prodotti derivati – soltanto per l'importazione, e non invece per l'esportazione.

Come gli altri Stati membri, anche l'Italia potrà ovviamente emanare provvedimenti di attuazione delle due direttive del 1972, uniformandosi a quanto dalle medesime prescritto. Del resto, già il regolamento n. 805/1968 prevedeva per le importazioni di carni l'eventualità della applicazione di misure

di carattere sanitario, da adottarsi però mediante deliberazioni comunitarie, secondo la procedura di cui all'art. 43, n. 2 del trattato di Roma.

7. – L'inconsistenza delle eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato è dimostrata dalle disposizioni della recentissima legge 14 novembre 1977, n. 889 (G. U. 12 dicembre 1977, n. 337), con le quali i diritti fissi di visita sanitaria di cui alla tabella annessa alla legge n. 1239 del 1970 sono stati soppressi e dichiarati "non dovuti sui prodotti soggetti ad organizzazione comune dei mercati agricoli, nonché sugli altri prodotti indicati nella tabella stessa, in importazione ed esportazione interessanti il territorio di uno degli Stati membri della Comunità economica europea, ovvero dei Paesi associati" (art. 1); e sono state al tempo stesso "abrogate tutte le disposizioni che esentano i prodotti sopra indicati dal pagamento dei diritti di visita sanitaria all'interno del territorio nazionale" (art. 2). Giova qui ricordare che il legislatore nazionale ha non solo abrogato le norme contrastanti con il diritto comunitario, ma altresì istituito fondi per il "finanziamento dei regolamenti comunitari direttamente applicabili nell'ordinamento interno" (legge 3 ottobre 1977, n. 863); e d'altra parte ha impegnato anche le Regioni "all'applicazione dei regolamenti della C.E.E. nonché all'attuazione delle sue direttive", sotto il controllo e potere d'intervento sostitutivo del Governo nel caso di inadempimento agli obblighi comunitari (legge 22 luglio 1975, n. 382 e d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616).

8. – La pubblicazione della citata legge 14 novembre 1977, n. 889, le cui disposizioni valgono solo per l'avvenire, ovviamente non esonera questa Corte dal pronunciarsi sulla questione di costituzionalità sollevata dalle ordinanze di rimessione, rilevante ai fini delle decisioni dei giudici di merito sui rapporti pregressi.

Preso atto delle motivazioni che giustificano, in conformità ai principi e fini fondamentali dell'ordinamento comunitario, la interpretazione data dalla Corte di giustizia delle Comunità, nell'ambito della propria competenza esclusiva sancita dall'art. 177 del trattato di Roma, alle disposizioni dell'art. 12 del regolamento n. 14/1964 e degli artt. 20, n. 2 e 22 del regolamento n. 805/1968 (interpretazione che deve riconoscersi sicuramente estensibile alle identiche disposizioni dell'art. 12 del regolamento n. 13/1964 e degli artt. 19, n. 2 e 22 del regolamento n. 804/1968), questa Corte ritiene di aderire, anche in base alle considerazioni già esposte, alla interpretazione data dalle ordinanze di rimessione alle denunciate norme legislative italiane sulla imposizione dei diritti di visita sanitaria, le quali rivelano, con chiara evidenza, per il loro contenuto obbiettivo e per le caratteristiche e modalità di applicazione di quei diritti fissi, il palese ed incontestabile contrasto con il tassativo divieto di riscossione di qualsiasi tassa di effetto equivalente a dazio doganale, disposto dai regolamenti comunitari sopraindicati.

È forse superfluo avvertire che non viene qui in discussione il potere dei singoli Stati di attuare provvedimenti di controllo sanitario per ragioni di tutela della pubblica salute; ma questo potere, per gli Stati membri della Comunità

economica europea, deve essere esercitato in forme che non confliggano con i principi dell'unione doganale e non costituiscano ostacolo alla libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato comune.

Ciò posto, non occorre ricordare qui i principi già enunciati da questa Corte circa il regime dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, e in specie circa la piena efficacia obbligatoria e diretta applicabilità dei regolamenti comunitari, i quali prevalgono sulle norme incompatibili con essi, previgenti nei diversi Stati membri, e debbono – sempreché abbiano completezza di contenuto dispositivo – entrare contemporaneamente in vigore in tutti gli Stati, come fonte immediata di diritti ed obblighi sia per gli Stati sia per i loro cittadini in quanto soggetti delle Comunità, ricevendo ovunque applicazione uguale ed uniforme nei confronti della generalità dei destinatari (cfr. le sentenze n. 183/1973; n. 232/1975; n. 205/1976).

In conformità a questi principi, che la Corte conferma, si deve riconoscere che le citate disposizioni dei regolamenti del Consiglio C.E.E. 5 febbraio 1964, n. 13 e 14, e 27 giugno 1968, n. 804 e 805, hanno rispettivamente determinato l'implicita abrogazione delle anteriori disposizioni, con esse incompatibili e confliggenti, dell'art. 32, quarto comma, del t.u. delle leggi sanitarie approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, e della annessa tabella, come modificata con d.lgs. del Capo provvisorio dello Stato 27 settembre 1947, n. 1099, nonché della legge 23 gennaio 1968, n. 30, che saranno pertanto disapplicate dal giudice *a quo*, senza che qui occorra dichiararne l'illegittimità costituzionale. Deve invece pronunciarsi, in base ai principi enunciati nella sentenza n. 232 del 1975, la incostituzionalità, in riferimento all'art. 11 Cost., della successiva legge 30 dicembre 1970, n. 1239, emanata in contrasto con le disposizioni degli artt. 19, n. 2 e 22 del regolamento n. 804/1968, nonché con i principi sanciti dagli articoli 9, 12, 13 e 95 del trattato di Roma, limitatamente alla parte in cui è prevista l'applicazione dei diritti di visita sanitaria per le importazioni o esportazioni disciplinate da detto regolamento del Consiglio C.E.E.

La pronuncia di questa Corte, in relazione a quanto sopra constatato e ritenuto sulla identità delle due normative comunitarie, non può non estendersi, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche alla parte della stessa legge n. 1239 del 1970, in cui è prevista l'applicazione dei diritti di visita sanitaria per le importazioni o esportazioni disciplinate dal regolamento n. 805/1968 del Consiglio C.E.E.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 30 dicembre 1970, n. 1239 e della annessa tabella dei diritti per la visita sanitaria ai confini dello Stato del bestiame, delle carni, dei prodotti e avanzi animali: a) nella parte in cui prevede l'applicazione dei diritti di visita per i prodotti ai quali

si riferisce il regolamento 27 giugno 1968, n. 804 del Consiglio della Comunità economica europea; b) nella parte in cui prevede l'applicazione dei diritti di visita per i prodotti ai quali si riferisce il regolamento 27 giugno 1968, n. 805; [omissis].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 dicembre 1977.

* * *

Sentenza n. 384/1994 (Pres. Casavola; Red. Guizzi)

Considerato in diritto

[omissis]

2. – Va esaminata per prima questa eccezione d'inammissibilità che, sebbene sostenuta da argomenti di pregio, non può tuttavia accogliersi.

Senza voler qui porre in discussione la sentenza n. 170 del 1984 (che ha modificato la pregressa giurisprudenza, in base alla quale le disposizioni di legge nazionale contrarie al regolamento comunitario precedentemente emanato erano da ritenere costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 11 della Costituzione), si impone tuttavia una riflessione sulle implicazioni dell'obbligo di assicurare la conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario, quale discende dall'art. 11 della Costituzione, nell'interpretazione che ne ha dato questa Corte, e sulle modalità di esercizio della potestà legislativa regionale nelle materie in cui opera la normativa comunitaria.

Va considerato che di fronte alla Comunità europea è lo Stato a essere responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall'esercizio della potestà legislativa della Regione; e che il mantenimento, nell'ordinamento interno, di un provvedimento incompatibile con le disposizioni del Trattato – oltre a creare situazioni di fatto ambigue – è considerato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee quale trasgressione degli obblighi posti dal Trattato stesso. Per quanto, poi, attiene specificamente alle competenze regionali, questa Corte ha chiarito che esse sono suscettibili di operare solo ove i loro contenuti non risultino contrastanti con le discipline e i limiti introdotti dalla normativa comunitaria e dai conseguenti provvedimenti attuativi (nella giurisprudenza di questa Corte, v. da ult. la sent. n. 224 del 1994, nn. 5 e 8 del considerato in diritto).

Senza voler stabilire, qui, una gerarchia di norme (nella specie, tra il regolamento comunitario e la legge regionale), come teme la difesa della Regione, si tratta di verificare, nel presente giudizio, se il perfezionamento del procedimento legislativo regionale non determini l'introduzione, nel nostro ordinamento, di normativa obiettivamente contraddittoria con la preesistente normativa comunitaria. In questa prospettiva non appare pertinente il richiamo a precedenti decisioni di questa Corte, che hanno dichiarato l'inammissibilità

della questione: la legge regionale impugnata non è ancora entrata in vigore, e correttamente il Presidente del Consiglio ha adito la Corte nella fase conclusiva dell'iter di formazione dell'atto normativo al fine di impedire, in radice, il rischio di inottemperanza agli obblighi comunitari; le decisioni segnalate dalla Regione riguardano, invece, l'ipotesi della disapplicazione della norma interna, già vigente, ritenuta incompatibile con il regolamento comunitario.

Ora, una cosa è risolvere il problema del contrasto tra la norma comunitaria, direttamente applicabile, e quella interna vigente che risulti incompatibile, demandandone la soluzione ai giudici di merito; altra – e ben diversa – è la verifica di legittimità costituzionale delle deliberazioni legislative dei consigli regionali, che in pendenza dell'impugnativa promossa dal Governo innanzi al giudice delle leggi non possono completare l'iter formativo con la promulgazione, e acquisire efficacia con la pubblicazione. Né vale obiettare che l'ottemperanza agli obblighi comunitari – e, quindi, la salvaguardia dell'art. 11 della Costituzione – sarebbe seguita anche a una pronuncia d'inammissibilità, motivata in modo tale da precisare che le norme interne incompatibili con quelle comunitarie vanno comunque disapplicate da parte di tutti i soggetti pubblici (i giudici, e anche gli organi amministrativi: cfr., su quest'ultimo punto, la sentenza di questa Corte n. 389 del 1989, e Corte di giustizia delle Comunità europee, sent. 22 giugno 1989). Tale soluzione avrebbe determinato una grave incongruenza, e generato incertezze applicative: trattandosi di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, non vi è un giudice che, statuendo sul rapporto, dichiara la disapplicazione, e il destinatario delle prescrizioni della Corte (sulla necessaria applicazione del regolamento comunitario) sarebbe stata l'amministrazione regionale; nello stesso tempo, però, la normativa impugnata sarebbe stata promulgata, pur se ritenuta non applicabile, e dunque immessa nell'ordinamento giuridico dello Stato. Con evidente lesione del principio della certezza e della chiarezza normativa, ed elusione degli obblighi che incombono sullo Stato italiano, in particolare quello che attiene alla conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario.

È dunque da ammettere l'impugnativa promossa dal Governo avverso la legge regionale, non ancora entrata in vigore, che si sospetti in contrasto con la normativa comunitaria. È appena il caso di aggiungere che non vale la reciproca: l'impugnativa della legge dello Stato da parte della Regione tocca un atto già in vigore, e il contrasto tra la norma interna e quella comunitaria potrà essere definito dai giudici di merito (sent. n. 115 del 1993).

3. – Vanno altresì disattese le ulteriori eccezioni mosse dalla resistente: la legge riapprovata non ha carattere di "novità", dato che le modifiche apportate in occasione della seconda deliberazione sono tutte inerenti alle norme censurate in sede di rinvio; né vi è apprezzabile "scostamento" tra i motivi del rinvio e quelli del ricorso, non essendo sufficiente – ove si guardi alla sostanza degli argomenti – il rilievo che in sede di rinvio ci si appella all'art. 7 del regolamento

CEE, mentre il ricorso del Presidente del Consiglio fa leva sull'art. 6 dello stesso regolamento.

4. – Nel merito, il ricorso è fondato.

Il testo impugnato, anche nella seconda formulazione, prefigura una chiara elusione dei precetti introdotti dai citati regolamenti comunitari al fine di contenere le eccedenze nel settore vitivinicolo: la previa estirpazione non è un requisito accidentale del procedimento, ma “passaggio obbligato” per assicurare che il reimpianto dei vigneti sia tale da compensare le estirpazioni. La diversa disciplina “in sanatoria”, qui in esame, rappresenta un'obiettivo elusione degli obblighi che incombono sullo Stato italiano in forza della sua appartenenza all'Unione europea ed è certo un caso di esercizio illegittimo della potestà legislativa regionale, che va dunque censurato alla luce degli artt. 11 e 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria, approvata una prima volta il 2 febbraio 1994, poi riapprovata, con modifiche, a seguito di rinvio commissariale, il 31 marzo 1994 (Integrazione della legge regionale 25 gennaio 1993, n. 1 – Norme speciali per il reimpianto dei vigneti nelle zone di produzione a D.O.C. e/o a D.O.C.G. dell'Umbria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 1994.

* * *

Sentenza n. 227/2010 (Pres. Amirante; Red. Tesaurò)

Considerato in diritto

[*omissis*]

4. – Nel merito la questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., è fondata.

5. – La censura principale svolta nelle quattro ordinanze denuncia un contrasto, insanabile in via interpretativa, tra una norma interna e la disposizione di un atto dell'Unione europea alla quale la prima ha dato attuazione.

L'atto dell'Unione che viene in rilievo è la decisione quadro n. 584 del 2002, relativa al MAE. Con tale atto gli Stati membri hanno sostituito, nei loro rapporti reciproci, la procedura di estradizione prevista da più convenzioni internazionali con un sistema semplificato, diretto, per quanto qui interessa, alla consegna da uno Stato membro (di esecuzione) ad un altro (di emissione) di soggetti da sottoporre a giudizio penale ovvero già condannati e che devono espriare una pena detentiva: la seconda ipotesi è quella di specie. Il quinto

“considerando” della decisione quadro spiega che la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia impone la soppressione dell’extradizione tra Stati membri e la sua sostituzione con un sistema di consegna tra autorità giudiziarie. Il decimo “considerando” indica che la decisione quadro si fonda su un «elevato grado di fiducia tra gli Stati membri», sul presupposto della omogeneità di sistemi giuridici e sulla garanzia equivalente dei diritti fondamentali.

L’introduzione del nuovo sistema semplificato di consegna delle persone condannate o imputate consente, in breve, di eliminare la complessità e i potenziali ritardi inerenti alla disciplina dell’extradizione. Questa Corte ha in proposito rilevato che «Il mandato d’arresto europeo poggia sul principio dell’immediato e reciproco riconoscimento del provvedimento giurisdizionale. Tale istituto, infatti, a differenza dell’extradizione non postula alcun rapporto intergovernativo, ma si fonda sui rapporti diretti tra le varie autorità giurisdizionali dei Paesi membri, con l’introduzione di un nuovo sistema semplificato di consegna delle persone condannate o sospettate» (sentenza n. 143 del 2008).

Il sistema del MAE, in definitiva, dà luogo ad un rapporto semplificato e diretto fra autorità giudiziarie, volto a consentire la circolazione delle decisioni giudiziarie aventi ad oggetto un mandato, in funzione di un processo penale ovvero dell’esecuzione di una pena detentiva. L’obiettivo è stato poi sancito anche nella successiva decisione quadro del Consiglio, 27 novembre 2008, n. 2008/909/GAI «relativa all’applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell’Unione europea». Tale decisione è entrata in vigore il 5 dicembre 2008, mentre il termine di trasposizione per gli Stati membri è il 5 dicembre 2011 (art. 29, par. 1).

La decisione quadro n. 584 del 2002 relativa al MAE è un atto posto in essere nel periodo nel quale, in forza dei Trattati di Maastricht e poi di Amsterdam, fu introdotto un ambito di competenze dell’Unione europea relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (c.d. terzo pilastro), esercitate con modalità (metodo intergovernativo) e strumenti normativi almeno formalmente diversi da quelli comunitari. In particolare, per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in questa materia, il Consiglio adottava, su iniziativa di uno o più Stati membri o della Commissione, una decisione quadro. L’atto vincolava gli Stati membri «quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali quanto alla forma e ai mezzi» (art. 34 TUE), con una formula che ripeteva quella da sempre utilizzata per le direttive. Sul versante dell’Unione, la decisione quadro richiedeva l’unanimità del Consiglio, quindi degli Stati membri; sul versante interno, richiedeva, in quanto espressamente sprovvista della diretta applicabilità ed efficacia, gli adempimenti dovuti per la sua puntuale attuazione.

La Corte di giustizia delle Comunità europee (ora Corte di giustizia dell’Unione europea) ha chiarito gli effetti della decisione quadro. In partico-

lare, il giudice del Lussemburgo ha affermato, in primo luogo, l'obbligo di interpretazione conforme del diritto interno alla lettera ed allo scopo della decisione quadro, muovendo dal riconoscimento del carattere vincolante dell'atto quanto al risultato, analogo a quello della direttiva, così realizzandone una parziale parificazione (sentenza 16 giugno 2005, C-105/03, Pupino). In successive occasioni, lo stesso giudice, ha confermato la validità della decisione quadro sul MAE (sentenza 3 maggio 2007, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*), ed ha fornito, su rinvio pregiudiziale di giudici nazionali, la sua interpretazione della norma sul rifiuto di consegna e sulle nozioni di residenza e dimora, affermando che i soggetti esclusi dal beneficio del rifiuto della consegna ai fini dell'esecuzione della pena sono legittimati a far valere la lesione derivante dal contrasto di norme nazionali con le norme della decisione quadro (sentenze 6 ottobre 2009, C-123/08, *Wolzenburg*; 17 luglio 2008, C-66/08, *Kozłowsky*).

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre del 2009 e precedentemente oggetto della legge italiana di adattamento 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007), la cooperazione giudiziaria in materia penale non è più oggetto di un ambito di competenze esercitate con metodo intergovernativo, ma è disciplinata dal capo 4, titolo V, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 82 e seguenti), quindi oggetto di competenze esercitate con l'ordinario e diverso metodo comunitario; l'atto con il quale si interviene sulla disciplina della materia è la direttiva, adottata secondo la procedura legislativa ordinaria (art. 82 TFUE).

6. – Alla decisione quadro sul MAE è stata data attuazione nel nostro ordinamento con la legge 22 aprile 2005, n. 69.

L'articolo 18 prevede una serie di motivi che rendono obbligatorio il rifiuto della consegna; il comma 1, lettera *r*), è la disposizione che ha inteso dare specifica attuazione all'art. 4, punto 6, della decisione quadro. Oggetto della presente questione di legittimità costituzionale è la limitazione del rifiuto al solo cittadino italiano.

7. – I giudici rimettenti hanno evocato il parametro dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, facendo applicazione, peraltro, dei principi della giurisprudenza costituzionale in ordine al complessivo rapporto tra l'ordinamento giuridico italiano e il diritto dell'Unione europea affermati e ribaditi in forza dell'art. 11 Cost. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale va «scrutinata avendo riguardo anche ai parametri costituzionali non formalmente evocati [...], qualora tale atto faccia ad essi chiaro riferimento, sia pure implicito [...], mediante il richiamo dei principi da questi enunciati» (*ex multis* sentenze n. 170 del 2008, n. 26 del 2003, n. 69 del 1999, n. 99 del 1997).

Questa Corte, fin dalle prime occasioni nelle quali è stata chiamata a

definire il rapporto tra ordinamento nazionale e diritto comunitario, ne ha individuato il “sicuro fondamento” nell’art. 11 Cost. (in particolare, sentenze n. 232 del 1975 e n. 183 del 1973; ma già in precedenza, le sentenze n. 98 del 1965 e n. 14 del 1964). È in forza di tale parametro, collocato non senza significato e conseguenze tra i principi fondamentali della Carta, che si è demandato alle Comunità europee, oggi Unione europea, di esercitare in luogo degli Stati membri competenze normative in determinate materie, nei limiti del principio di attribuzione. È sempre in forza dell’art. 11 Cost. che questa Corte ha riconosciuto il potere-dovere del giudice comune, e prima ancora dell’amministrazione, di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo di norme nazionali che siano con esse in contrasto insanabile in via interpretativa; ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione di quel parametro costituzionale quando il contrasto fosse con norme comunitarie prive di effetto diretto (sentenze n. 284 del 2007 e n. 170 del 1984). È, infine, in forza delle limitazioni di sovranità consentite dall’art. 11 Cost. che questa Corte ha riconosciuto la portata e le diverse implicazioni della prevalenza del diritto comunitario anche rispetto a norme costituzionali (sentenza n. 126 del 1996), individuandone il solo limite nel contrasto con i principi fondamentali dell’assetto costituzionale dello Stato ovvero dei diritti inalienabili della persona (sentenza n. 170 del 1984).

Quanto all’art. 117, primo comma, Cost., nella formulazione novellata dalla riforma del titolo quinto, seconda parte della Costituzione, questa Corte ne ha precisato la portata, affermando che tale disposizione ha colmato la lacuna della mancata copertura costituzionale per le norme internazionali convenzionali, ivi compresa la Convenzione di Roma dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), escluse dalla previsione dell’art. 10, primo comma, Cost. (sentenze n. 348 e 349 del 2007). L’art. 117, primo comma, Cost. ha dunque confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all’art. 11 Cost., e cioè l’obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario. Il limite all’esercizio della funzione legislativa imposto dall’art. 117, primo comma, Cost., è tuttavia solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell’Unione europea, rapporto che, complessivamente considerato e come disegnato da questa Corte nel corso degli ultimi decenni, trova ancora “sicuro fondamento” nell’art. 11 Cost. Restano, infatti, ben fermi, anche successivamente alla riforma, oltre al vincolo in capo al legislatore e alla relativa responsabilità internazionale dello Stato, tutte le conseguenze che derivano dalle limitazioni di sovranità che solo l’art. 11 Cost. consente, sul piano sostanziale e sul piano processuale, per l’amministrazione e i giudici. In particolare, quanto ad eventuali contrasti con la Costituzione, resta ferma la garanzia che, diversamente dalle norme internazionali convenzionali (compresa la CEDU: sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), l’esercizio dei poteri normativi delegati all’Unione europea trova un limite esclusivamente nei principi fondamentali dell’assetto costituzionale e nella

maggior tutela dei diritti inalienabili della persona (sentenze n. 102 del 2008, n. 284 del 2007, n.169 del 2006).

7.1. – Nel caso in esame, i rimettenti hanno correttamente valutato, in primo luogo, l'esistenza del contrasto tra la norma impugnata e la decisione quadro, esplicitando le ragioni che precludono l'interpretazione conforme. La motivazione sul punto è plausibile, in quanto numerose decisioni della stessa Corte di cassazione configurano un "diritto vivente" in ordine all'applicabilità nella specie ed alla portata dell'art. 18, comma 1, lettera r), in particolare alla non riferibilità di questa norma allo straniero dimorante o residente in Italia. Peraltro, tale interpretazione risulta suffragata sia dalla lettera della disposizione, che dai lavori preparatori, espressivi dell'intento specifico di escludere per il MAE *in executivis* il rifiuto di consegna dei cittadini di altri Paesi dell'UE, esclusione oggetto di uno specifico emendamento.

Ne consegue, anzitutto, che il contrasto tra la normativa di recepimento e la decisione quadro, insanabile in via interpretativa, non poteva trovare rimedio nella disapplicazione della norma nazionale da parte del giudice comune, trattandosi di norma dell'Unione europea priva di efficacia diretta, ma doveva essere sottoposto alla verifica di costituzionalità di questa Corte. In secondo luogo, gli atti nazionali che danno attuazione ad una decisione quadro con base giuridica nel TUE, ed in particolare nell'ex terzo pilastro relativo alla cooperazione giudiziaria in materia penale, non sono sottratti alla verifica di legittimità rispetto alle conferenti norme del Trattato CE, ora Trattato FUE, che integrano a loro volta i parametri costituzionali – artt. 11 e 117, primo comma, Cost. – che a quelle norme fanno rinvio.

Nella specie rileva, infatti, oltre alla decisione quadro sul MAE, l'art. 12 del TCE, oggi art. 18 del TFUE, che vieta ogni discriminazione in base alla nazionalità nel campo di applicazione del Trattato. Anche sotto tale profilo è corretto il ricorso al giudice delle leggi, dal momento che il contrasto della norma con il principio di non discriminazione di cui all'art. 12 del Trattato CE, non è sempre di per sé sufficiente a consentire la "non applicazione" della confliggente norma interna da parte del giudice comune. Invero, il divieto in esame, come si evince anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, pur essendo in linea di principio di diretta applicazione ed efficacia, non è dotato di una portata assoluta tale da far ritenere sempre e comunque incompatibile la norma nazionale che formalmente vi contrasti. Al legislatore dello Stato membro, infatti, è consentito di prevedere una limitazione alla parità di trattamento tra il proprio cittadino e il cittadino di altro Stato membro, a condizione che sia proporzionata e adeguata, come, ad esempio, in una fattispecie quale quella che ci occupa, la previsione di un ragionevole limite temporale al requisito della residenza del cittadino di uno Stato membro diverso da quello di esecuzione (Corte di giustizia, sentenza Wolzenburg). Non solo, ma a precludere al giudice comune la disapplicazione della norma interna in ipotesi incompatibile, vale anche la circostanza che nella specie si verte in materia penale e che un

provvedimento straniero che dispone la privazione della libertà personale a fini di esecuzione della pena nello Stato italiano non potrebbe essere eseguito in forza di una norma dell'Unione alla quale non corrisponda una valida norma interna di attuazione (sentenza n. 28 del 2010, punto 5).

L'ipotesi di illegittimità della norma nazionale per non corretta attuazione della decisione quadro è riconducibile, pertanto, ai casi nei quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non sussiste il potere del giudice comune di «non applicare» la prima, bensì il potere-dovere di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., integrati dalla norma conferente dell'Unione, laddove, come nella specie, sia impossibile escludere il detto contrasto con gli ordinari strumenti ermeneutici consentiti dall'ordinamento.

8. – La questione di costituzionalità va dunque scrutinata alla luce dei principi sopra richiamati e della giurisprudenza della Corte di giustizia in ordine all'interpretazione della decisione quadro. Al riguardo, infatti, rileva che le sentenze della Corte di giustizia vincolano il giudice nazionale all'interpretazione da essa fornita, sia in sede di rinvio pregiudiziale, che in sede di procedura d'infrazione (sentenze n. 168 del 1991, n. 389 del 1989 e n. 113 del 1985).

Ora, la Corte di giustizia ha affrontato il tema specifico del rifiuto di consegna oggetto dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro nelle già qui ricordate sentenze Wolzenburg, di cui le ordinanze di remissione della Corte di cassazione hanno esaminato le conclusioni dell'avvocato generale, e Kozłowski. La prima sottolinea che il motivo di rifiuto stabilito all'art. 4, punto 6, della decisione quadro, al pari dell'art. 5, punto 3, della stessa, mira a permettere di accordare una particolare importanza alla possibilità di accrescere le opportunità di reinserimento sociale della persona ricercata una volta scontata la pena cui essa è stata condannata (punti 62 e 67); e con questo preciso intento lo Stato membro è legittimato a limitare il rifiuto alle «persone che abbiano dimostrato un sicuro grado di inserimento nella società di detto Stato membro» (punto 67). D'altra parte, è questo uno degli obiettivi principali («favorire il reinserimento sociale della persona condannata») del sistema di cooperazione giudiziaria in materia penale, fondato sul reciproco riconoscimento enunciato dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999, com'è ribadito anche all'art. 3 della decisione quadro n. 909 del 2008, sopra ricordata.

Se questa è la *ratio* della norma della decisione quadro così come interpretata dalla Corte di giustizia, è agevole dedurre che il criterio per individuare il contesto sociale, familiare, lavorativo e altro, nel quale si rivela più facile e naturale la risocializzazione del condannato, durante e dopo la detenzione, non è tanto e solo la cittadinanza, ma la residenza stabile, il luogo principale degli interessi, dei legami familiari, della formazione dei figli e di quant'altro sia idoneo a rivelare la sussistenza di quel «radicamento reale e non estemporaneo dello straniero in Italia» che costituisce la premessa in fatto delle ordinanze di remissione. Utilizzando il criterio esclusivo della cittadinanza, escludendo qual-

siasi verifica in ordine alla sussistenza di un legame effettivo e stabile con lo Stato membro dell'esecuzione, la norma impugnata tradisce, in definitiva, non solo la lettera, ma anche e soprattutto la *ratio* della norma dell'Unione europea alla quale avrebbe dovuto dare corretta attuazione.

Gli Stati membri certamente avevano la facoltà di prevedere o di non prevedere il rifiuto di consegna (di «potere discrezionale certo» si legge al riguardo nella sentenza Wolzenburg della Corte di giustizia), non rientrando l'ipotesi di cui all'art. 4, punto 6, qui rilevante tra le ipotesi di rifiuto obbligatorio prefigurate dalla decisione quadro. Tuttavia, una volta operata la scelta di prevedere il rifiuto, andava rispettato il divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dall'art. 12 del TCE (art. 18 del TFUE a partire dall'entrata in vigore del Trattato di riforma di Lisbona), peraltro pienamente osservato dal citato art. 4, punto 6, della decisione quadro, che espressamente recita: «se il mandato d'arresto europeo è stato rilasciato ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà, qualora la persona ricercata dimori nello Stato membro di esecuzione, ne sia cittadino o vi risieda, se tale Stato si impegni a eseguire esso stesso tale pena o misura di sicurezza conformemente al suo diritto interno» [corsivi aggiunti]. Il divieto di discriminazione in base alla nazionalità consente sì di differenziare la situazione del cittadino di uno Stato membro dell'Unione rispetto a quella del cittadino di un altro Stato membro, ma la differenza di trattamento deve avere una giustificazione legittima e ragionevole, sottoposta ad un rigoroso test di proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito. La previsione, in particolare, di una residenza per la durata di 5 anni per il non cittadino è stata ritenuta dalla Corte di giustizia non andare oltre quanto è necessario per conseguire l'obiettivo volto a garantire il reinserimento nello Stato membro di esecuzione (sentenza Wolzenburg, punto 73). A differenza, tuttavia, della legge olandese di recepimento della decisione quadro sul MAE, oggetto del caso appena ricordato, la disposizione qui censurata non opera una limitazione alla parità di trattamento del cittadino di un altro Stato membro dell'Unione rispetto al cittadino italiano con riguardo, ad esempio, alla durata della residenza *aut similia*, ma esclude radicalmente l'ipotesi che il cittadino di altro Stato membro possa beneficiare del rifiuto di consegna e dunque dell'esecuzione della pena in Italia. Ciò si traduce in una discriminazione soggettiva, del cittadino di altro Paese dell'Unione in quanto straniero, che, in difetto di una ragionevole giustificazione, non è proporzionata.

Va in proposito precisato, poi, che le nozioni di residenza e di dimora utilizzate dalla decisione quadro, nonché per altra ipotesi dalla legge italiana di recepimento, sono nozioni comunitarie, che richiedono una interpretazione autonoma ed uniforme, a ragione della esigenza e della finalità di applicazione uniforme che è alla base della decisione quadro. Ebbene, la Corte di giustizia non ha mancato, nella ricordata sentenza Kozłowski, di fornire la sua interpretazione al giudice nazionale; e gli ha fornito indicazioni utili anche su un piano più generale. In particolare, ha identificato la nozione di «residenza» con una

residenza effettiva nello Stato dell'esecuzione; e la nozione di "dimora" con un soggiorno stabile di una certa durata in quello Stato, che consenta di acquisire con tale Stato legami d'intensità pari «a quelli che si instaurano in caso di residenza» (punto 46). Ad esempio, e per quanto qui rileva, il giudice comunitario ha sottolineato l'esigenza che il giudice nazionale proceda ad una valutazione complessiva degli elementi oggettivi che caratterizzano la situazione del ricercato, come la durata, la natura e le modalità del suo soggiorno, nonché i legami familiari ed economici che ha stabilito nello Stato dell'esecuzione (punti 48 e 54). Ed ha sottolineato, nell'ipotesi che lo straniero risieda o abbia dimora nello Stato dell'esecuzione, l'esigenza che il giudice valuti anche l'esistenza di un interesse legittimo del condannato a che la pena sia scontata in quello Stato (punto 44). La Corte di giustizia ha, infine, precisato quali circostanze, pur non essendo di per sé decisive, possono essere valutate al giusto ai fini della decisione sulla consegna, ad esempio una dimora non ininterrotta ovvero il mancato rispetto delle norme in materia di ingresso e soggiorno nello Stato dell'esecuzione (punto 50).

9. – Alla stregua dei rilievi svolti, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera *r*), della legge di attuazione della decisione quadro sul MAE, limitatamente alla parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'UE, che legittimamente ed effettivamente risieda o abbia dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno.

All'autorità giudiziaria competente spetta, pertanto, accertare la sussistenza del presupposto della residenza o della dimora, legittime ed effettive, all'esito di una valutazione complessiva degli elementi caratterizzanti la situazione della persona, quali, tra gli altri, la durata, la natura e le modalità della sua presenza in territorio italiano, nonché i legami familiari ed economici che intrattiene nel e con il nostro Paese, in armonia con l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Resta riservata, poi, al legislatore la valutazione dell'opportunità di precisare le condizioni di applicabilità al non cittadino del rifiuto di consegna ai fini dell'esecuzione della pena in Italia, in conformità alle conferenti norme dell'Unione europea, così come interpretate dalla Corte di giustizia.

La pronuncia di illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., determina l'assorbimento delle questioni poste con riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera *r*), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla

decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 giugno 2010.

* * *

Sentenza n. 233/2010 (Pres. Amirante; Red. Saulle)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2.2. Nel merito, la questione è fondata.

In tema di concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative va osservato che l'art. 37 codice della navigazione, come modificato dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, non prevede più, in sede di rilascio di nuove concessioni, il diritto di preferenza in capo al precedente concessionario.

A fronte di tale disciplina l'art. 58, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2008, nel testo vigente prima della modifica introdotta dalla norma impugnata, prevedeva che «Le concessioni demaniali marittime affidate a soggetti non a totale partecipazione pubblica di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale 2/2002, e successive modifiche, sono prorogate fino all'individuazione del concessionario in possesso dei requisiti di legge e comunque non oltre dodici mesi dalla data di efficacia della proroga medesima».

Ai fini dell'individuazione dei beneficiari della disposta proroga, il richiamato art. 7, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 16 gennaio 2002, n. 2 (Disciplina organica del turismo), stabilisce che «La Regione favorisce la promozione turistica mediante la partecipazione a società per la promozione turistica e a società d'area, anche tramite le Agenzie di informazione e accoglienza turistica».

Il successivo comma 2 precisa che «Ai fini della presente legge per "società d'area" si intendono le società a prevalente capitale pubblico costituite, ciascuna in ogni area territoriale regionale con offerta turistica omogenea, per lo svolgimento delle attività di cui al comma 3».

L'art. 36, comma 2, impugnato si inserisce nella disciplina sopra riportata prevedendo che «Al comma 2 dell'articolo 58 della legge regionale n. 16/2008 le parole "Le concessioni demaniali marittime affidate a soggetti non a totale partecipazione pubblica di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale n.

2/2002, e successive modifiche,” sono sostituite dalle seguenti: “Le concessioni demaniali marittime affidate a soggetti di cui all’articolo 7, comma 1, della legge regionale n. 2/2002, e successive modifiche, non in possesso dei requisiti di legge” ».

Per effetto della disposizione censurata si è esteso anche ai soggetti «non in possesso dei requisiti di legge» la possibilità di usufruire della proroga delle concessioni demaniali marittime in atto e, quindi, si è introdotta una disciplina che risulta in contrasto con i principi comunitari in materia di libera concorrenza e con l’art. 117, primo comma, della Costituzione.

In particolare, la norma regionale, nel consentire il rinnovo automatico della concessione, determina una violazione del principio di concorrenza, in quanto a coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo è preclusa la possibilità, alla scadenza della suddetta concessione, di prendere il posto del precedente gestore (sentenze n. 180 del 2010 e n. 1 del 2008).

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 36, comma 2, dell’art. 37, comma 1, e dell’art. 48, comma 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009, n. 13 (Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell’articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico-venatoria e tutela dell’ambiente naturale, di innovazione – Legge comunitaria 2008);

[*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2010.

* * *

Sentenza n. 151/2011 (Pres. De Siervo; Red. Maddalena)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3.4. – Il ricorrente impugna anche l’art. 22, comma 6, della legge provin-

ziale citata, che prevede un rapporto diretto tra la Provincia autonoma di Bolzano e la Commissione europea, riguardo alla comunicazione delle misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000, istituita dall'art. 4 della direttiva Habitat. L'art. 13 del d.P.R. n. 357 del 1997 individua nel Ministero dell'ambiente il soggetto tenuto a trasmettere le informazioni alla Commissione europea riguardo all'attuazione di tutti gli obiettivi fissati nella suddetta direttiva.

Occorre ricordare in proposito che questa Corte ha affermato che, nella materia de qua, il «potere di interloquire con la Commissione europea [...] spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 (che attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di rappresentare l'Italia presso gli organismi della Comunità europea in materia di ambiente e di patrimonio culturale), in base al principio sancito dai commi terzo e quinto dell'art. 117 della Costituzione, i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari. L'invocato art. 1, comma 5, della legge n. 349 del 1986 è pienamente ribadito dall'art. 5 della legge 5 giugno 2003 n. 131 [...], il quale conferma il principio di unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea» (sentenza n. 378 del 2007). La pronuncia ora citata concludeva nel senso che la Provincia autonoma di Trento non potesse «ascrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere “rapporti” con l'Unione europea, prescindendo dalle leggi dello Stato». La medesima affermazione deve essere oggi ribadita a proposito della Provincia di Bolzano.

Non possono essere, al riguardo, condivise le argomentazioni della resistente, che, richiamando le sentenze n. 425 del 1999 e n. 378 del 2007, pretendono di affermare la competenza provinciale sulla base della “cedevolezza” dei regolamenti statali di attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza primaria delle Province autonome. Occorre precisare sul punto che la sentenza n. 378 del 2007 ha fatto riferimento ai principi generali dell'ordinamento, come già la sentenza n. 425 del 1999, per concludere che, ferma restando la cedevolezza di cui sopra, la previsione del potere diretto di interlocuzione attribuito alla Provincia viola tali principi e le norme fondamentali di riforma economico-sociale.

[omissis]

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, 8, comma 4, 11, commi 1 e 2, 22, comma 6, 33, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2011.

* * *

Sentenza n. 86/2012 (Pres. Quaranta; Red. Criscuolo)

Considerato in diritto

[*omissis*]

3. – La questione è ammissibile.

Si deve premettere che, come più volte affermato da questa Corte, l'art. 11 Cost., prevedendo che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni», ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; n. 349 e 284 del 2007; n. 170 del 1984). Il testo dell'art. 117, primo comma, Cost., introdotto dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – nel disporre che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (...)» – ha ribadito che tali vincoli si impongono al legislatore nazionale (statale, regionale e delle Province autonome).

Da tale quadro normativo costituzionale consegue che, con la ratifica dei Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un ordinamento giuridico autonomo e coordinato con quello interno, ed ha trasferito, in base al citato art. 11 Cost., l'esercizio di poteri, anche normativi, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi. Le norme dell'Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla Costituzione (*ex plurimis*: sentenze n. 102 del 2008; nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984).

Nella fattispecie, che qui interessa, di leggi regionali della cui compatibilità col diritto dell'Unione europea (come interpretato e applicato dalle istituzioni e dagli organi di detta Unione) si dubita, va rilevato che l'inserimento dell'ordinamento italiano in quello comunitario comporta due diverse conseguenze, a seconda che il giudizio in cui si fa valere tale dubbio penda davanti al giudice comune ovvero davanti alla Corte costituzionale a seguito di ricorso proposto in via principale.

Nel primo caso, le norme dell'Unione, se munite di efficacia diretta, impongono al giudice di disapplicare le norme interne statali e regionali, ove le ritenga non compatibili. Nel secondo caso, le medesime norme «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conse-

guente declaratoria d'illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenza n. 102 del 2008, citata).

Alla luce di tali principi, le censure mosse all'art. 21 della legge regionale n. 7 del 2011 devono essere dichiarate ammissibili, perché le norme dell'Unione europea sono state correttamente evocate dal ricorrente nel presente giudizio per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., quale elemento integrante il parametro di legittimità costituzionale.

4. – La questione è, altresì, fondata.

Ai sensi dell'art. 34 del TFUE (già art. 28 del TCE), «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

Il successivo art. 35 (già articolo 29 del TCE) dispone che «Sono vietate tra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente».

L'art. 36 del TFUE (già art. 30 del TCE), infine, stabilisce che «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

Dalle suddette disposizioni si evince il rilievo centrale che, nella disciplina del mercato comune delle merci, ha il divieto di restrizioni quantitative degli scambi e di misure di effetto equivalente, concernente sia le importazioni, sia le esportazioni. In particolare, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una nozione ampia di "misura di effetto equivalente", nozione riassunta nel principio secondo cui «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (Corte di giustizia, sentenza 11 luglio 1974, in causa 8/1974, *Dassonville contro Belgio*).

Nel quadro di tale principio, la Corte suddetta ha affermato che la concessione, da parte di uno Stato membro, di un marchio di qualità a prodotti finiti fabbricati in quello Stato, comportava per esso il venir meno agli obblighi derivanti dall'art. 30 del Trattato CE, divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002 in causa C-325/2000, *Commissione contro Repubblica Federale di Germania*).

Ad avviso della Corte, la disciplina controversa aveva, quanto meno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci fra Stati membri. Infatti una simile disciplina, introdotta al fine di promuovere la commercializ-

zazione dei prodotti agroalimentari realizzati in Germania ed il cui messaggio pubblicitario sottolineava la provenienza tedesca dei prodotti interessati, poteva indurre i consumatori ad acquistare i prodotti recanti il marchio CMA, escludendo i prodotti importati.

A conclusioni analoghe la stessa Corte è pervenuta con sentenza 6 marzo 2003 in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese, relativa alla protezione giuridica nazionale concessa ad alcuni marchi regionali.

Orbene, la norma in questa sede censurata introduce un marchio «di origine e di qualità», denominato «Marche Eccellenza Artigiana (MEA)», che, con la chiara indicazione di provenienza territoriale («Marche»), mira a promuovere i prodotti artigianali realizzati in ambito regionale, garantendone per l'appunto l'origine e la qualità. Quanto meno la possibilità di produrre effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri è, dunque, innegabile, alla luce della nozione comunitaria di «misura ad effetto equivalente» elaborata dalla Corte di giustizia e dalla giurisprudenza dianzi richiamata.

Pertanto, sussiste la denunziata violazione dei vincoli posti dall'ordinamento dell'Unione europea e, per conseguenza, dell'art. 117, primo comma, Cost.

La Regione Marche, del resto, non contesta i principi sopra enunciati, dichiarandosi ben consapevole della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e degli effetti che ne discendono, in relazione alla valutazione di conformità delle discipline statali o regionali dirette ad introdurre i cosiddetti «sistemi di marcatura» dei prodotti, di cui siano titolari enti pubblici anziché soggetti privati. Tuttavia, l'ente sostiene che, proprio sulla base di quella giurisprudenza, non si potrebbe considerare vietata, in termini assoluti e incondizionati, l'istituzione di marchi di «origine» o di «qualità» ad opera di enti pubblici. A suo avviso, il divieto sarebbe configurabile soltanto in relazione alla sussistenza di precise caratteristiche o requisiti concreti del marchio in questione, tali da determinare un illegittimo ostacolo alla libertà di concorrenza e alla libera circolazione dei prodotti all'interno dei confini dell'Unione.

Questa tesi non può essere condivisa.

Ferme le considerazioni dianzi svolte, da aversi qui per ribadite, si deve osservare che non è esatto l'assunto, secondo cui la normativa impugnata lascerebbe impregiudicata la questione se il marchio de quo sia riferito all'origine, alla qualità o ad entrambi tali profili dei prodotti cui sia attribuito e, soprattutto, se ed in quali termini la qualità sia ricondotta all'origine esclusivamente «marchigiana» dei prodotti medesimi.

In realtà, il testuale tenore della norma rende palese che il marchio in questione è riferito sia all'origine sia alla qualità (art. 21, commi 3 e 5, della legge regionale), mentre l'origine «marchigiana» dei prodotti è rimarcata con analogha chiarezza dalla denominazione della Regione inserita nel marchio.

È poi irrilevante che nella norma censurata non sia indicato a quali

“lavorazioni artigiane” il marchio sia potenzialmente attribuito, trattandosi di disposizioni di dettaglio che la norma stessa demanda alla Giunta regionale.

Infine, quanto al quesito «se debbano considerarsi pregiudizialmente esclusi o meno i produttori o gli operatori economici di altri Stati dell'Unione europea – o di altre Regioni italiane che soddisfino i requisiti previsti nei disciplinari», va rilevato che si tratta di un profilo ipotetico, peraltro privo di riscontri nel dettato della norma e comunque inidoneo ad escludere il carattere potenzialmente lesivo per la libera circolazione delle merci, sopra evidenziato.

Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Marche n. 7 del 2011, che ha sostituito l'art. 34 della legge della stessa Regione n. 20 del 2003, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

La declaratoria d'illegittimità costituzionale comprende l'intera disposizione, avuto riguardo alla stretta connessione delle norme che la compongono.

Ogni altro profilo resta assorbito.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'articolo 21 della legge della Regione Marche 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011), articolo che sostituisce l'articolo 34 della legge della Regione Marche 28 ottobre 2003, n. 20 (Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione);

2) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 aprile 2012.

* * *

Sentenza n. 191/2012 (Pres. Quaranta; Red. Morelli)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5. – In riferimento al precetto dell'art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli, all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall'ordinamento comunitario) la questione è, comunque, fondata, assorbito rimanendo il profilo ulteriore di violazione dell'articolo 120, primo comma, Cost.

Le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE – che, nel caso in esame, rendono concretamente operativo il parametro dell'art. 117 Cost. – vietano,

infatti, agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative, all'importazione ed alla esportazione, "e qualsiasi misura di effetto equivalente".

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia (che conforma quelle disposizioni in termini di diritto vivente, ed alla quale occorre far riferimento ai fini della loro incidenza come norme interposte nello scrutinio di costituzionalità), la "misura di effetto equivalente" (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari" (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio).

Orbene la legge della Regione Lazio in questa sede censurata, mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno "indirettamente" o "in potenza", gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario.

E ciò, di per sé, ne comporta la declaratoria di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 5 agosto 2011, n. 9 (Istituzione dell'elenco regionale Made in Lazio – Prodotto in Lazio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

* * *

Sentenza n. 291/2012 (Pres. Quaranta; Red. Napolitano)

Considerato in diritto

[*omissis*]

2. – La questione è fondata con riferimento ad entrambe le censure.

2.1. – Riguardo alla prima di esse, è da premettere che la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno – seppure si ponga, in via prioritaria, finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche (tra queste la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [*ex art.* 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) e preveda, quindi, soprattutto disposizioni tese alla realizzazione di tale scopo – consente, comunque, la possibilità di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività nel caso che questi siano giustificati da «motivi imperativi di interesse generale».

2.1.1. – Il d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo della citata direttiva), pertanto, ha previsto, all'art. 14, la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica istituendo o mantenendo regimi autorizzatori «solo se giustificati da motivi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo». La stessa disposizione, tuttavia, fissa i requisiti a cui subordinare la sussistenza di tali motivi imperativi (definiti, peraltro, come «ragioni di pubblico interesse»).

Il legislatore nazionale, all'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 – in conseguenza di quanto previsto dal sopra ricordato art. 14 – è venuto a regolare la disciplina delle autorizzazioni al commercio su aree pubbliche e delle connesse concessioni di posteggio.

2.1.2. – Il citato art. 16 ha previsto che le autorità competenti – nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato «per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili» – debbano attuare una procedura di selezione tra i potenziali candidati, garantendo «la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi».

Tutto ciò, allo scopo di garantire sia la parità di trattamento tra i richiedenti, impedendo qualsiasi forma di discriminazione tra gli stessi, sia la libertà di stabilimento, conformemente alla citata direttiva 2006/123/CE.

2.1.3. – La disposizione della Regione Toscana censurata dal ricorrente, eliminando, nel proprio ambito regionale, i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale relativamente ai regimi di rilascio di autorizzazioni per avere accesso ad un'attività di servizi, si pone in evidente contrasto con la normativa comunitaria e con quella nazionale attuativa della stessa.

2.2. – L'art. 6 della legge della Regione Toscana n. 63 del 2011, difatti, non introduce una disciplina concorsuale alternativa, ma esclude espressamente proprio l'applicabilità della sopra richiamata normativa comunitaria e nazionale in forza di un generico ed indeterminato richiamo a «motivi imperativi di interesse generale».

Per altro verso, poi, il generico richiamo operato dalla disposizione regionale censurata all'esistenza di non ulteriormente individuati «motivi imperativi», priva la fattispecie astratta di qualsiasi elemento idoneo alla sua specificazione, sostanzialmente lasciando al potere discrezionale della Regione la determinazione delle fattispecie concrete nelle quali gli stessi sarebbero rinvenibili. La Regione ritiene, in sostanza, che i «motivi imperativi di interesse generale» non costituiscano una fattispecie concreta i cui contenuti debbano essere sottoposti ad un rigoroso vaglio di effettività e di proporzionalità, ma siano una sorta di salvacondotto astratto, la cui sola invocazione autorizza l'adozione di normative contrastanti con il disegno di liberalizzazione della direttiva.

2.2.1. – Così operando, la norma impugnata contrasta con la normativa statale e, ancor prima con quella comunitaria cui il legislatore nazionale ha dato

attuazione, non solo perché esclude l'applicazione di una disposizione statale attuativa di quella comunitaria e, pertanto, non osserva i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in materia di accesso ed esercizio dell'attività dei servizi (in particolare in tema dei residuali regimi autorizzatori), ma anche perché essa non viene neanche a prevedere forme di «bilanciamento tra liberalizzazione e [...] i motivi imperativi di interesse generale», come, invece, richiesto dalla normativa comunitaria (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 giugno 1996, in cause riunite C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94).

2.2.2. – La giurisprudenza costituzionale ha da sempre ritenuto illegittime, per violazione dei vincoli comunitari, norme regionali che si ponevano in contrasto, in generale, con la «normativa statale e, ancor prima, [con] la normativa comunitaria, cui il legislatore ha dato attuazione» (vedi sentenza n. 310 del 2011; nonché, da ultimo, sentenze n. 217, n. 86 e n. 85 del 2012), ed in particolare, con le normative comunitarie (*ex multis*, sentenze n. 85 del 2012, n. 190 del 2011 e n. 266 del 2010), le quali «fungono infatti da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost., o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme regionali che siano giudicate incompatibili con il diritto comunitario» (sentenze n. 102 del 2008 e n. 269 del 2007).

Dalle considerazioni che precedono discende che la previsione di inapplicabilità, contenuta nella norma regionale censurata, sul territorio della Regione Toscana, di quanto previsto dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 (attuativo dell'art. 12 della direttiva CE n. 123 del 2006), determina l'illegittimità costituzionale della stessa.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Toscana 28 novembre del 2011, n. 63, recante «Disposizioni in materia di outlet ed obbligo di regolarità contributiva nel settore del commercio sulle aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005 n. 28 (Codice del Commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

* * *

Sentenza n. 93/2013 (Pres. Gallo; Red. Tesaurò)*Considerato in diritto**[omissis]*

1.2.3. – Nel merito, la questione è fondata.

Dalla citata direttiva UE discende un preciso obbligo gravante su tutti gli Stati membri di assoggettare a VIA non solo i progetti indicati nell'allegato I, ma anche i progetti descritti nell'allegato II, qualora si rivelino idonei a generare un impatto ambientale importante, all'esito della procedura di c.d. screening. Tale screening deve essere effettuato avvalendosi degli specifici criteri di selezione definiti nell'allegato III della stessa direttiva e concernenti, non solo la dimensione, ma anche altre caratteristiche dei progetti (il cumulo con altri progetti, l'utilizzazione di risorse naturali, la produzione di rifiuti, l'inquinamento ed i disturbi ambientali da essi prodotti, la loro localizzazione e il loro impatto potenziale con riferimento, tra l'altro, all'area geografica e alla densità della popolazione interessata). Tali caratteristiche sono, insieme con il criterio della dimensione, determinanti ai fini della corretta individuazione dei progetti da sottoporre a VIA o a verifica di assoggettabilità nell'ottica dell'attuazione dei principi di precauzione e di azione preventiva (considerando n. 2) ed in vista della protezione dell'ambiente e della qualità della vita (considerando n. 4).

In attuazione del predetto obbligo comunitario, che grava sul legislatore regionale come su quello statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., gli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012 identificano le "tipologie progettuali" da sottoporre, rispettivamente, a VIA regionale (allegato A1) e provinciale (allegato A2), nonché a verifica di assoggettabilità regionale (allegato B1) e provinciale (allegato B2). Tuttavia, i predetti allegati contengono elenchi puntuali e tassativi di progetti sottoposti a VIA regionale e provinciale o a verifica di assoggettabilità regionale e provinciale molti dei quali sono individuati in base al solo criterio dimensionale, senza che vi sia alcuna disposizione (come quelle, peraltro, introdotte all'art. 3 ed all'allegato C della medesima legge regionale n. 3 del 2012, solo a seguito della proposizione del ricorso, con la già richiamata legge regionale n. 30 del 2012) che imponga di tener conto, caso per caso, in via sistematica, anche degli altri criteri di selezione dei progetti, tassativamente prescritti negli allegati alla citata direttiva UE, come imposto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima.

La mancata considerazione dei predetti criteri della direttiva UE pone la normativa regionale impugnata in evidente contrasto con le indicazioni comunitarie.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla citata legge regionale n. 3 del 2012, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o

provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'allegato III della stessa direttiva UE, come prescritto dall'art. 4, paragrafo 3, della medesima.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli allegati A1, A2, B1 e B2 alla legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA), nel loro complesso, nella parte in cui, nell'individuare i criteri per identificare i progetti da sottoporre a VIA regionale o provinciale ed a verifica di assoggettabilità regionale o provinciale, non prevedono che si debba tener conto, caso per caso, di tutti i criteri indicati nell'Allegato III alla direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – codificazione), come prescritto dall'articolo 4, paragrafo 3, della medesima;

2) [*omissis*];

3) [*omissis*];

4) [*omissis*];

5) [*omissis*];

6) [*omissis*];

7) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2013.

* * *

Sentenza n. 187/2016 (Pres. Grossi; Red. Coraggio)

Considerato in diritto

[*omissis*]

8. – Nel merito la questione è fondata nei sensi e nei limiti che saranno di seguito precisati.

9. – Il giudizio va condotto alla stregua del parametro costituzionale come integrato dall'accordo quadro, e in particolare della clausola 5, punto 1, del medesimo, secondo l'interpretazione data dalla Corte di giustizia con la sentenza 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri.

La questione di pregiudizialità comunitaria è oggetto di specifico esame nei paragrafi 72 e seguenti della motivazione della sentenza Mascolo, a conclusione

dei quali, premesso che è compito esclusivo del giudice del rinvio pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni del diritto interno, si forniscono precisazioni dirette a orientare il giudice nazionale nella sua valutazione della disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato alla luce del diritto europeo (paragrafi 84-113).

La Corte di giustizia afferma che le esigenze di continuità didattica che inducono ad assunzioni temporanee di dipendenti nel comparto scuola possono costituire una ragione obiettiva ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera *a*), dell'accordo quadro, che giustifica sia la durata determinata dei contratti conclusi con il personale supplente, sia il rinnovo di tali contratti in funzione delle esigenze di continuità didattica, fatto salvo il rispetto dei requisiti fissati al riguardo dall'accordo quadro.

Tuttavia ritiene che nel caso in esame il rinnovo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato al fine di soddisfare queste esigenze abbia, di fatto, un carattere non provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole, e non sia giustificato ai sensi della lettera *a*), del punto 1, della clausola citata.

Conclusivamente, la Corte di giustizia afferma che la disciplina in esame, sebbene limiti formalmente il ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato per provvedere a supplenze annuali per posti vacanti e disponibili nelle scuole statali solo per un periodo temporaneo fino all'espletamento delle procedure concorsuali, non consente di garantire che l'applicazione concreta di tale ragione obiettiva, in considerazione delle particolarità dell'attività di cui trattasi e delle condizioni del suo esercizio, sia conforme ai requisiti dell'accordo quadro.

10. – La pronuncia della Corte di giustizia sul punto è univoca: da ciò consegue la illegittimità costituzionale, dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge n. 124 del 1999, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla clausola 5, comma 1, dell'accordo quadro più volte citato, nella parte in cui autorizza, in mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, il rinnovo potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza che ragioni obiettive lo giustifichino.

11. – La questione di legittimità costituzionale non si esaurisce, tuttavia, in quella oggetto del rinvio pregiudiziale.

Il primato del diritto comunitario e la esclusività della giurisdizione costituzionale nazionale, in un sistema accentrato di controllo di costituzionalità, impongono delicati equilibri, evidenziati anche nell'ordinanza del rinvio pregiudiziale, in cui questa Corte ha posto in evidenza i principi costituzionali che vengono in rilievo nella materia in esame, e cioè l'accesso mediante pubblico concorso agli impieghi pubblici (art. 97, quarto comma, Cost.), e il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.).

Al riguardo, la disciplina comunitaria in questione non si pone in contrasto

con nessuno dei due principi, e la statuizione della Corte del Lussemburgo, al contrario, appare rispettosa delle competenze degli Stati membri, cui riconosce espressamente spazi di autonomia.

12. – Tali spazi riguardano in particolare le ricadute sanzionatorie dell'illecito.

Anche di tali ricadute si è occupata la Corte di giustizia, ma la pronuncia a questo proposito dà atto che la normativa comunitaria in materia non prevede misure specifiche, rimettendone l'individuazione alle autorità nazionali e limitandosi a definirne i caratteri essenziali (dissuasività, proporzionalità, effettività).

Molto chiari, al riguardo, i paragrafi 77 e 79 della sentenza Mascolo. Nel primo in particolare si legge: «[...] quando, come nel caso di specie, il diritto dell'Unione non prevede sanzioni specifiche nell'ipotesi in cui vengano nondimeno accertati abusi, spetta alle autorità nazionali adottare misure che devono rivestire un carattere non solo proporzionato, ma anche sufficientemente energico e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell'accordo quadro [...]».

La sentenza, dunque, anche se ritiene di precisare alcune delle misure che possono essere adottate (procedure di assunzione certe, anche nel tempo, e risarcimento del danno), non ne esclude altre purché rispondenti ai requisiti ricordati. In tal modo, tuttavia, essa non dà risposta alla questione della necessità o meno del riconoscimento del diritto al risarcimento in capo ai soggetti che abbiano subito un danno a seguito dell'inadempimento dello Stato italiano, questione che costituisce l'oggetto reale dei giudizi *a quibus*.

12.1. – Sull'esercizio di tale discrezionalità s'impone una integrazione del *dictum* del giudice comunitario, che non può che competere a questa Corte.

13. – La questione, se esaminata alla luce della sola normativa vigente all'epoca della sua sollevazione, dovrebbe essere risolta in senso positivo; senonché viene a questo punto in rilievo la normativa sopravvenuta prima ricordata, con le misure che il legislatore ha inteso adottare con l'evidente finalità di garantire la corretta applicazione dell'accordo quadro.

La verifica della incidenza della nuova disciplina sulla questione in esame, diversamente da quanto avviene nei giudizi di costituzionalità meramente interni, in cui è necessario il rinvio al giudice *a quo* per una sua ulteriore deliberazione, costituisce parte integrante della pronuncia di questa Corte.

Difatti, le misure in questione, oltre a svolgere la funzione tipica preventiva-punitiva delle sanzioni, nell'interpretazione del Giudice dell'Unione rifluiscono sull'illecito "cancellandolo" (paragrafo 79), attesa la loro natura riparatoria. Nella prospettiva dell'ordinamento comunitario quel che conta è che di fatto ne possano beneficiare i soggetti lesi: è dunque indubbia la rilevanza di misure anche sopravvenute.

14. – Venendo all'esame della legge n. 107 del 2015, le sue finalità sono chiaramente indicate con riguardo alla disposizione che, nell'originario disegno

di legge (Atto Camera 2994, XVII legislatura), prevedeva la durata dei contratti di lavoro a tempo determinato della scuola (art. 12 del citato d.d.l.). Nella relazione illustrativa si precisava, infatti, che: «La disposizione intende adeguare la normativa nazionale a quella europea, al fine di evitare l'abuso nella successione dei contratti di lavoro a tempo determinato per il personale docente e non docente della scuola pubblica. Ciò a seguito della pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 novembre 2014 [...]. In proposito la Corte di giustizia dell'Unione europea nella citata sentenza ha evidenziato il contrasto delle norme italiane in materia di contratti a tempo determinato nel settore scolastico con quanto previsto dalla clausola 5 della direttiva 1999/70/CE. Si introduce il limite temporale di trentasei mesi come durata massima per i rapporti di lavoro a tempo determinato del personale scolastico (docente, educativo, amministrativo tecnico e ausiliario) per la copertura di posti vacanti e disponibili presso le istituzioni scolastiche ed educative statali da considerarsi complessivamente, anche non continuativi».

14.1. – La disposizione è stata poi trasfusa nel comma 131 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, secondo cui «A decorrere dal 1° settembre 2016, i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con il personale docente, educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario presso le istituzioni scolastiche ed educative statali, per la copertura di posti vacanti e disponibili, non possono superare la durata complessiva di trentasei mesi, anche non continuativi».

14.2. – La durata complessiva dei contratti a termine è poi assunta dal legislatore quale parametro di operatività del fondo istituito dal successivo comma 132 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015.

Tale ultima disposizione, infatti, stabilisce che nello stato di previsione del MIUR è istituito un fondo per i pagamenti in esecuzione di provvedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti alla reiterazione di contratti a termine per una durata complessiva superiore a trentasei mesi, anche non continuativi, su posti vacanti e disponibili, con la dotazione di euro 10 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

14.3. – La medesima legge, all'art. 1, comma 113, ha modificato l'art. 400 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), norma che regola il reclutamento del personale docente ed educativo, e concorre a comporre la disciplina delle procedure concorsuali, richiamata, sia pure senza espresso riferimento normativo, nell'art. 4, comma 1, della legge n. 124 del 1999, norma impugnata.

Si prevede, tra l'altro, modificandosi il primo periodo del comma 01 dell'art. 400 del d.lgs. n. 297 del 1994, che «I concorsi per titoli ed esami sono nazionali e sono indetti su base regionale, con cadenza triennale, per tutti i posti vacanti e disponibili, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, nonché per i posti che si rendano tali nel triennio. Le relative graduatorie hanno validità triennale a decorrere dall'anno scolastico successivo a quello di approvazione

delle stesse e perdono efficacia con la pubblicazione delle graduatorie del concorso successivo e comunque alla scadenza del predetto triennio».

La nuova normativa ha dunque confermato la cadenza triennale dei concorsi, già prevista dal testo previgente.

Infine, ai sensi del comma 109 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, l'accesso ai ruoli a tempo indeterminato del personale docente educativo della scuola statale, fermo il piano straordinario di assunzioni, avverrà mediante concorsi pubblici nazionali su base regionale per titoli ed esami, ai sensi del suddetto art. 400 del d.lgs. n. 297 del 1994, come modificato.

14.4. – A tale normativa a regime si aggiungono rilevanti disposizioni transitorie.

È infatti stabilito (art. 1, comma 95, della stessa legge) che: «Per l'anno scolastico 2015/2016, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è autorizzato ad attuare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente per le istituzioni scolastiche statali di ogni ordine e grado, per la copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto, rimasti vacanti e disponibili all'esito delle operazioni di immissione in ruolo effettuate per il medesimo anno scolastico ai sensi dell'articolo 399 del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, al termine delle quali sono soppresse le graduatorie dei concorsi per titoli ed esami banditi anteriormente al 2012».

È poi previsto, sempre dal comma 109, lettera c), della citata legge n. 107 del 2015, che l'art. 399, del d.lgs. n. 297 del 1994, secondo cui l'accesso ai ruoli ha luogo anche attingendo alle graduatorie permanenti, continua ad applicarsi fino a totale scorrimento delle relative graduatorie ad esaurimento.

15. – Ebbene, si è già detto della pluralità delle misure autorizzate dalla normativa comunitaria che qui viene in rilievo; occorre ora precisare che tali misure sono fra loro alternative e che quindi si deve ritenere sufficiente l'applicazione di una sola di esse.

Ciò si desume in particolare al paragrafo 79 della motivazione, secondo cui «quando si è verificato un ricorso abusivo a una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, si deve poter applicare una misura che presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori al fine di sanzionare debitamente tale abuso e cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione»: dunque, è solo una la misura da applicare, purché presenti garanzie effettive ed equivalenti di tutela.

Nello stesso senso sono i precedenti della Corte di giustizia che, sempre a proposito della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro, affermano che rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di

lavoratori (sentenza 15 aprile 2008, nella causa C-268/06, *Impact*; sentenza 23 aprile 2009, nelle cause riunite da C-378/07 a C-380/07, *Angelidaki* ed altri).

L'alternatività è del resto implicita nell'identica efficacia delle due misure espressamente individuate dalla Corte, entrambe idonee «a cancellare le conseguenze della violazione» (sempre nel paragrafo 79).

Tale efficacia è indubbiamente tipica della sanzione generale del risarcimento, desunta dai principi della normativa comunitaria e non richiede approfondimenti; non diversa, tuttavia, è l'efficacia dell'altra misura, che sostanzialmente costituisce anch'essa un risarcimento, ma in forma specifica. Ciò sarebbe ancor più evidente se la sanzione alternativa consistesse nella trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato, ma la Corte di giustizia dell'Unione europea, prendendo atto del principio del concorso pubblico, ricordato anche nell'ordinanza n. 207 del 2013, ritiene sufficiente una disciplina che garantisca serie chances di stabilizzazione del rapporto.

16. – Ebbene, dalla combinazione dei vari interventi, sia a regime che transitori, effettuati dal legislatore nel 2015, emerge l'esistenza in tutti i casi che vengono in rilievo di una delle misure rispondenti ai requisiti richiesti dalla Corte di giustizia.

E tale conclusione trova una indiretta ma autorevole conferma in quella cui è pervenuta la Commissione U.E. a proposito della procedura di infrazione aperta nei confronti del nostro Paese per la violazione della stessa normativa dell'Unione: essa è stata archiviata senza sanzioni a seguito della difesa dell'Italia, argomentata con riferimento alla normativa sopravvenuta.

17. – Viene anzitutto introdotto un termine effettivo di durata dei contratti a tempo determinato, il cui rispetto è garantito dal risarcimento del danno. E questo, configura quella sanzione dissuasiva che la normativa comunitaria ritiene indispensabile.

18. – Quanto alle situazioni pregresse, occorre distinguere a seconda del personale interessato.

18.1. – Per i docenti, si è scelta la strada della loro stabilizzazione con il piano straordinario destinato alla «copertura di tutti i posti comuni e di sostegno dell'organico di diritto».

Esso è volto a garantire all'intera massa di docenti precari la possibilità di fruire di un accesso privilegiato al pubblico impiego fino al totale scorrimento delle graduatorie ad esaurimento, secondo quanto previsto dal comma 109 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, permettendo loro di ottenere la stabilizzazione grazie o a meri automatismi (le graduatorie) ovvero a selezioni blande (concorsi riservati).

In tal modo vengono attribuite serie e indiscutibili chances di immissione in ruolo a tutto il personale interessato, secondo una delle alternative espressamente prese in considerazione dalla Corte di giustizia.

La scelta è più lungimirante rispetto a quella del risarcimento, che avrebbe

lasciato il sistema scolastico nell'attuale incertezza organizzativa e il personale in uno stato di provvisorietà perenne; una scelta che – va sottolineato – richiede uno sforzo organizzativo e finanziario estremamente impegnativo e che comporta un'attuazione invero peculiare di un principio basilare del pubblico impiego (l'accesso con concorso pubblico), volto a garantire non solo l'imparzialità ma anche l'efficienza dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

18.2. – Per il personale ATA, invece, non è previsto alcun piano straordinario di assunzione e pertanto nei suoi confronti deve trovare applicazione la misura ordinaria del risarcimento del danno, misura del resto prevista – lo si è più volte ricordato – dal comma 132 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015, che quindi anche per questo aspetto deve ritenersi in linea con la normativa comunitaria.

19. – Si deve pertanto concludere nel senso che lo Stato italiano si è reso responsabile della violazione del diritto dell'U.E., ma anche che il conseguente illecito è stato “cancellato” con la previsione di adeguati ristori al personale interessato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

dichiara l'illegittimità costituzionale, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), nella parte in cui autorizza, in mancanza di limiti effettivi alla durata massima totale dei rapporti di lavoro successivi, il rinnovo potenzialmente illimitato di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza che ragioni obiettive lo giustificino.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 giugno 2016.

* * *

Sentenza n. 126/2022 (Pres. Amato; Red. San Giorgio)

Considerato in diritto

[*omissis*]

5.2. – Venendo al merito, la questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata.

Come già accennato, la banca dati regionale dei richiami vivi, di cattura e di allevamento, era stata introdotta in Lombardia dall'art. 14 della legge

regionale n. 14 del 2014, che aveva aggiunto i commi da *5-bis* a *5-quater* dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

In particolare, il comma *5-bis*, nel riferire espressamente l'istituzione della banca dati «[a]l fine di garantire le condizioni rigidamente controllate previste dall'articolo 9, comma 1, lettera c) della Direttiva 2009/147/CE», aveva previsto la registrazione delle seguenti informazioni: «a) i dati anagrafici relativi ai cacciatori che utilizzano, ai fini del prelievo venatorio, richiami vivi provenienti da cattura e da allevamento; b) i dati relativi alla specie e al codice identificativo riportato sul contrassegno inamovibile posto su ciascun esemplare di cattura, utilizzato da ciascuno dei soggetti di cui alla lettera a), ai fini del prelievo venatorio; b-*bis* le quantità di richiami di allevamento distinti per specie utilizzati ai fini del prelievo venatorio» (quest'ultima previsione era stata successivamente aggiunta dall'art. 3, comma 1, lettera g, della legge della Regione Lombardia 10 novembre 2015, n. 38, recante «Legge di semplificazione 2015 – Ambiti economico, sociale e territoriale»). L'uso dei richiami vivi, ai fini del prelievo venatorio, era conseguentemente ammesso solo se l'esemplare fosse stato registrato nella banca dati e dotato dell'apposito anellino inamovibile (così il comma *5-ter*). Infine si prevedeva una sanzione amministrativa pecuniaria per l'ipotesi di mancato inserimento, in banca dati, delle informazioni richieste (comma *5-quater*).

È quindi intervenuto l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 38 del 2015, che ha abrogato il comma *5-ter*, rendendo così nuovamente possibile l'uso dei richiami vivi pur se non registrati nella banca dati.

Successivamente, l'art. 2, comma 1, lettera b), numero 60), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 5 (Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge), ha disposto l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 14 della legge reg. Lombardia n. 14 del 2014, e per tale effetto, anche delle disposizioni istitutive della banca dati, introdotte dal quest'ultimo articolo ma, al contempo, l'art. 4, comma 1, primo periodo, della stessa legge regionale n. 5 del 2018 (rubricato «Salvaguardia degli effetti»), ha stabilito la perdurante vigenza della normativa di risulta e, quindi, dei commi *5-bis* e *5-quater* dell'art. 26 della legge regionale n. 26 del 1993.

È in tale contesto normativo che si colloca l'abrogazione dei commi *5-bis* e *5-quater*, disposta dall'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021. In tal modo, il legislatore lombardo ha portato a compimento l'opera di soppressione della banca dati regionale, già iniziata, come chiarito, con l'abrogazione del comma *5-ter* ad opera della legge regionale n. 38 del 2015.

Tale definitiva soppressione si pone in contrasto proprio con la normativa UE interposta, invocata dal ricorrente, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

È la stessa disciplina abrogata che aveva chiarito la propria *ratio*, consistente – come già visto – nell'obiettivo di «garantire le condizioni rigidamente controllate previste dall'articolo 9, comma 1, lettera c) della Direttiva 2009/

147/CE» (così l'incipit dell'abrogato comma 5-*bis* dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993). Ne deriva che l'opposta operazione di soppressione della banca dati costituisce un tentativo di restaurare il regime previgente, improntato all'illegittima pretermissione del requisito imposto dalla normativa UE, consistente nella garanzia di un rigido controllo delle condizioni per la cattura dei richiami vivi.

Del resto, non può revocarsi in dubbio che l'istituzione della banca dati regionale potesse considerarsi uno strumento idoneo a realizzare tale controllo nei sensi auspicati dall'art. 9 della direttiva 2009/147/UE. Essa, infatti, per come era stata concepita, consentiva di far luce sulle dimensioni numeriche del fenomeno della cattura indiscriminata di esemplari da utilizzare appunto come richiami vivi, e così di adeguarsi, quantomeno nel territorio regionale della Lombardia, ai rilievi mossi dalla Commissione europea sin dall'apertura della ricordata procedura Pilot.

Nella lettera di messa in mora del 21 febbraio 2014 della Commissione europea, con la quale, a seguito degli esiti non soddisfacenti dell'indagine Pilot, veniva aperta la procedura di infrazione n. 2014/2006 nei confronti del nostro Paese (per violazione degli artt. 8 e 9 della direttiva 2009/147/CE), si rilevava che «non ci sono dati precisi sul numero di richiami vivi in possesso dei cacciatori, derivanti sia dalla cattura in natura sia da impianti di allevamento né sul reale “fabbisogno” di richiami da parte dei cacciatori». Pertanto la Commissione riteneva che i provvedimenti amministrativi e legislativi, fino a quel momento adottati dalle varie Regioni italiane coinvolte (tra cui la Lombardia), «non [fossero] basati su l'analisi puntuale necessaria per l'adozione della deroga». Proprio con riferimento alla Regione Lombardia, la Commissione rilevava che essa «si è attivata solo nel 2013 per la creazione di una banca dati, tramite l'adozione della Deliberazione Giunta regionale della Regione Lombardia del 6 settembre 2013 – n. X/620, lasciando ragionevolmente presumere che tali dati non siano ancora disponibili».

Appare dunque evidente che, a giudizio della Commissione, l'istituzione di una banca dati regionale dei richiami vivi potesse risultare utile a consentire – per il tramite dei dati da far in essa confluire – più penetranti controlli sul numero degli esemplari detenuti dai cacciatori, sulle dimensioni complessive del fenomeno e, quindi, anche sul rispetto delle rigide condizioni cui l'art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva n. 2009/147/CE subordina la cattura, in deroga, di esemplari.

In senso analogo, del resto, si è pronunciata la Corte di giustizia della Comunità europea, sezione seconda, sentenza 8 giugno 2006, in causa C-60/05, WWF Italia, evidenziando la necessità che i singoli Stati membri approntino gli strumenti atti a realizzare un «controllo efficace effettuato tempestivamente», così da garantire le condizioni menzionate dall'art. 9 della direttiva 2009/147/CE.

Nella prospettiva interna, peraltro, anche la giurisprudenza amministrativa

– con particolare riferimento proprio alla situazione che si registrava nella Regione Lombardia – ha sottolineato l'importanza di un «censimento dei richiami vivi (da cattura o da allevamento) posseduti dai cacciatori», considerato come una possibile, prima soluzione alle conclamate violazioni dell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE (Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione seconda, sentenza 19 luglio 2012, n. 1391).

Il legislatore lombardo, eliminando, con la norma impugnata, la banca dati regionale dei richiami vivi, ha svuotato «il contenuto di tutela» che aveva in precedenza scelto di adottare nella materia de qua al fine di porre rimedio alle violazioni della normativa UE sui controlli cui vanno sottoposte le catture dei richiami vivi (per un'applicazione di tali rilievi ad una diversa fattispecie sentenza n. 141 del 2021, punto 7.1.2 del Considerato in diritto). La soppressione di quello strumento di tutela, non accompagnata, dalla sua sostituzione con altro idoneo, ha comportato la violazione della normativa europea che quella tutela imponeva (art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/147/CE) e, quindi, il *vulnus* all'art. 117, primo comma, Cost.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, con conseguente reviviscenza – trattandosi di disposizione meramente abrogatrice (*ex plurimis*, sentenze n. 9 del 2022 e n. 255 del 2019) – dei commi 5-*bis* e 5-*quater* della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

Resta assorbito l'ulteriore parametro dedotto dal ricorrente.

[*omissis*]

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) [*omissis*];
- 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021;
- 3) [*omissis*];
- 4) [*omissis*];
- 5) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2022.

* * *

Sentenza n. 15/2024 (Pres. Barbera; Red. Patroni Griffi)

Considerato in diritto

[*omissis*]

9. – Tutto ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale sollevata

sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE, è fondata.

Il Tribunale di Udine, come si è in precedenza rilevato (punto 5.8.1.), ritiene la disposizione censurata costituzionalmente illegittima nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

9.1. – Questa Corte, in relazione a norma analoga a quella oggetto dell'odierna questione di legittimità costituzionale, ha già avuto modo di osservare che un siffatto onere documentale «risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare» (sentenza n. 9 del 2021).

Quando, come nel caso di specie, obiettivo del legislatore regionale è riconoscere «il valore primario del diritto all'abitazione quale fattore fondamentale di inclusione, di coesione sociale e di qualità della vita» (art. 1, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016) e a tal fine sostiene «l'accesso a un alloggio adeguato, in locazione o in proprietà come prima casa ai cittadini della Regione, in particolare alle fasce deboli della popolazione» (art. 1, comma 2, della medesima legge regionale), «il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o di provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione "alloggio adeguato" come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare possieda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia» (sentenza n. 9 del 2021). Non è, inoltre, neppure un indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, peraltro già considerata, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *b*, della legge regionale n. 1 del 2016, dal necessario «possesso di determinati indicatori della situazione economica» di cui al d.P.C.m. n. 159 del 2013.

Nella medesima occasione, si è altresì rilevato che una norma del genere è anche discriminatoria «solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea» (sentenza n. 9 del 2021). Essa, pertanto, pone in essere «un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli "ostacoli di ordine pratico e burocratico" che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n.

254 del 2019)» (ancora sentenza n. 9 del 2021; in termini analoghi, in riferimento ad altro onere documentale, sentenza n. 157 del 2021).

9.2. – L'onere documentale di cui alla disposizione censurata è, d'altra parte, manifestamente in contrasto anche con l'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE, nell'ambito della cui attuazione «gli Stati membri devono rispettare i diritti e osservare i principi previsti dalla Carta, segnatamente quelli enunciati dall'articolo 34 di quest'ultima. Conformemente a quest'ultimo articolo, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa destinate a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» (Corte di giustizia, sentenza 10 giugno 2021, in causa C-94/20, Land Oberösterreich).

A tale direttiva l'Italia ha dato attuazione con il decreto legislativo n. 3 del 2007, senza avvalersi della possibilità, prevista dall'art. 11, paragrafo 4, della direttiva indicata, di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziali: deroga, questa, cui può ricorrersi, secondo la Corte di giustizia, unicamente quando lo Stato membro esprima chiaramente la relativa intenzione (Corte di giustizia, sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj). L'art. 1, comma 1, lettera *a*), di tale decreto ha sostituito l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, che detta la disciplina concernente il «Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». Il comma 12 di detto art. 9 prevede, in particolare, che il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può «c) usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale».

La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel prevedere, tra le altre azioni attuative del programma di politiche abitative, quella di sostegno alle locazioni (art. 19), offre una prestazione essenziale ai sensi dell'art. 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109/CE, in quanto essa è «destinata a consentire a persone che non dispongono di risorse sufficienti di far fronte alle proprie esigenze abitative, in modo da garantire loro un'esistenza dignitosa» (Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). Non v'è dubbio, allora, che si tratti di prestazione che deve essere assicurata ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo «consentendo loro di alloggiare adeguatamente, senza impegnare nella casa una parte eccessiva dei loro redditi, a scapito, eventualmente, del soddisfacimento di altre necessità elementari» (ancora Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). La disposizione censurata, ponendo in capo ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno oneri documentali diversi rispetto a quelli previsti per cittadini italiani e UE, impedisce allora a tali soggetti di «ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello

Stato membro» (sentenza n. 67 del 2022), come imposto invece dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

9.3. – In ragione di quanto detto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nella parte in cui prevede che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

[*omissis*],

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea;

2) [*omissis*];

3) [*omissis*].

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2023.

III.

INDICI

III.1.
INDICE DELLE DISPOSIZIONI DICHIARATE
COSTITUZIONALMENTE ILLEGITTIME

LEGGI STATALI

1923

Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 (Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani)

Art. 11

Sentenza n. 26/1966 93

1931

Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza)

Art. 2

Sentenza n. 26/1961 91

1947

Decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 1 aprile 1947, n. 273 (Proroga dei contratti agrari)

Art. 1

Sentenza n. 107/1974 101

1950

Decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1950, n. 327 (“Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna”)

Art. 4, comma 2

Sentenza n. 371/1985 137

1952

Legge 2 luglio 1952, n. 703 (Disposizioni in materia di finanza locale)

Art. 39, comma 1

Sentenza n. 292/1984 129

1953

Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale)

Art. 31, comma 2

Sentenza n. 255/2014 232

1960

Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali)

Art. 102, ultimo comma

Sentenza n. 121/1980 114

1961

Legge 13 giugno 1961, n. 527 (Modifica dell'art. 1 del decreto legislativo 1 aprile 1947, n. 273, concernente la proroga dei contratti agrari)

Sentenza n. 107/1974 101

1970

Legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo)

Art. 39

Sentenza n. 68/1978 109

1971

Legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici)

Art. 32

Sentenza n. 107/1974 101

Legge 4 agosto 1971, n. 592 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 luglio 1971, n. 432, concernente interventi in favore della agricoltura)

Art. 5-ter, ultimo comma

Sentenza n. 107/1974 101

1976

Legge 2 maggio 1976, n. 183 (Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80)

Art. 6, commi 5, 8 e 9

Sentenza n. 237/1983 123

1983

Legge 29 marzo 1983, n. 93 (Legge quadro sul pubblico impiego)

Artt. 8, 9, 10, comma 3

Sentenza n. 219/1984 124

1987

Legge 25 febbraio 1987, n. 67 (Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria)

Art. 3, comma 3

Sentenza n. 155/1990 146

Decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 527 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e di trasporti di interesse provinciale)

Artt. 2, comma 2, e 11, comma 3

Sentenza n. 37/1989 139

1990

Decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1990, n. 403

Art. 2-bis, comma 2

Sentenza n. 284/1991 149

1991

Legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica)

Art. 13, comma 1

Sentenza n. 39/1993 152

1992

Legge 5 febbraio 1992, n. 175 (Norme in materia di pubblicità sanitaria e di repressione dell'esercizio abusivo delle professioni sanitarie)

Art. 5, comma 2

Sentenza n. 461/1992 150

1997

Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica)

Art. 36, commi 1 e 2

Sentenza n. 77/2024 317

Art. 41, comma 5

Sentenza n. 374/2000 160

1999

Legge 13 maggio 1999, n. 133 (Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale)

Art. 21, comma 1

Sentenza n. 525/2000 165

2000

Decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38 (Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144)

Art. 9, commi 5, 6 e 7,

Sentenza n. 191/2005 174

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)

Art. 54, comma 4

Sentenza n. 115/2011 204

Legge 23 dicembre 2000, n. 388 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)»

Art. 51, comma 3

Sentenza n. 4/2024 312

2001

Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive)

Art. 1, comma 3	
Sentenza n. 303/2003	171
2002	
Decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale)	
Art. 15, commi 1, 2, 3 e 4	
Sentenza n. 303/2003	171
2003	
Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326	
Art. 38, commi 2, 4, 6 e 10	
Sentenza n. 92/2013	219
2006	
Decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 9 marzo 2006, n. 80	
Art. 31	
Sentenza n. 54/2019	271
2007	
Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008)	
Art. 2, commi 20, 21 e 22	
Sentenza n. 237/2009	191
2008	
Legge 23 luglio 2008, n. 124 (Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato)	
Art. 1	
Sentenza n. 262/2009	196
2010	
Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare)	
Art. 206-bis, comma 1	
Sentenza n. 25/2023	293
Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122	
Art. 12, comma 12-septies	
Sentenza n. 147/2017	266

Legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Legge comunitaria 2009)

Art. 15, comma 1, lett. c)

Sentenza n. 103/2013 223

2011

Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111

Art. 18, comma 12

Sentenza n. 104/2022 276

Art. 23, commi 37 e 40

Sentenza n. 170/2013 225

Art. 23, comma 39

Sentenza n. 176/2017 269

Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148

Art. 1-bis

Sentenza n. 145/2022 279

Art. 3, comma 3

Sentenza n. 200/2012 214

Art. 4

Sentenza n. 199/2012 209

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214

Art. 26

Sentenza n. 216/2015 253

2012

Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 2012, n. 44

Art. 10, comma 5, lett. b)

Sentenza n. 275/2013 229

2014

Legge 23 dicembre 2014, n. 190 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)»

Art. 1, comma 261

Sentenza n. 169/2022 285

Sentenza n. 216/2023 310

Art. 1, commi 687, in combinato disposto con il comma 684

Sentenza n. 66/2022 273

2017

Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96

Art. 22, comma 8

Sentenza n. 186/2022 287

LEGGI REGIONALI

Abruzzo

Legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2011, n. 43 recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ed altre disposizioni regionali»

Artt. 5, comma 1, e 5, commi 2 e 3

Sentenza n. 310/2012 218

Legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 15 (Modifica ed integrazione alla L.R. 29.7.2011, n. 23 “Riordino delle funzioni in materia di aree produttive” e modifica alla L.R. 17.12.1997, n. 143 “Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni”)

Sentenza n. 158/2015 248

Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative), ad eccezione dell'art. 12

Sentenza n. 55/2015 235

Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 (Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante “Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica” e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante “Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione”)

Sentenza n. 81/2015 237

Legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014), ad eccezione dell'art. 11

Sentenza n. 55/2015 245

Basilicata

Legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016)

Artt. 42 e 44, commi 1, 2 e 3

Sentenza n. 73/2017 260

Calabria

Legge della Regione Calabria riapprovata dal Consiglio regionale il 28 dicembre 1993 recante modifiche delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Caccuri e Castelsilano

Sentenza n. 279/1994 154

Legge della Regione Calabria riapprovata dal Consiglio regionale il 28 dicembre 1993 recante modifiche delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Pazzano e Bivongi

Sentenza n. 279/1994 154

Legge della Regione Calabria riapprovata dal Consiglio regionale il 28 dicembre 1993 recante modifiche delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di San Pietro Apostolo e Gimigliano

Sentenza n. 279/1994 154

Legge della Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19 recante «Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)»

Art. 1

Sentenza n. 243/2016 256

Legge Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative)

Art. 14, comma 2

Sentenza n. 134/2025 322

Campania

Legge della Regione Campania, riapprovata il 2 marzo 1995 dal Consiglio regionale (Ripiano della maggiore spesa farmaceutica verificatasi nella Provincia di Salerno nell'anno 1992)

Sentenza n. 357/1995 160

Legge della Regione Campania 5 agosto 1999, n. 5 (Disposizioni di finanza regionale)

Art. 17, comma 1

Sentenza n. 156/2007 179

Legge della Regione Campania 24 dicembre 2003, n. 28 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale)

Art. 9, comma 1

Sentenza n. 119/2006 177

Legge della Regione Campania 12 novembre 2004, n. 8 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2004)

Art. 1, comma 3

Sentenza n. 156/2007 179

Legge della Regione Campania 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - legge finanziaria 2006)	
Art. 4, comma 3	
Sentenza n. 188/2007	184
Legge della Regione Campania 6 agosto 2010, n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale)	
Artt. 2, comma 1, e 2, comma 2	
Sentenza n. 138/2023	304
Lazio	
Legge della Regione Lazio 28 dicembre 2006, n. 28 (Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2007)	
Art. 17 e tabella B	
Sentenza n. 137/2009	190
Liguria	
Legge della Regione Liguria 5 ottobre 1993 (Disposizioni relative al rilascio di permesso di ricerca e all'esercizio di attività di cava e torbiera. Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 10 aprile 1979, n. 12)	
Sentenza n. 359/1994	157
Legge della Regione Liguria 24 dicembre 2004, n. 31 (Norme procedurali per lo svolgimento del referendum previsto dall'art. 123, comma 3, della Costituzione)	
Art. 3, comma 3	
Sentenza n. 445/2005	175
Marche	
Deliberazione legislativa statutaria 24 luglio 2001 del Consiglio regionale della Regione Marche (Disciplina transitoria in attuazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1)	
Sentenza n. 304/2002	167
Deliberazione legislativa statutaria del Consiglio regionale della Regione Marche 25 settembre 2001 (Consiglio regionale - Parlamento delle Marche)	
Sentenza n. 306/2002	169
Molise	
Legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8 (Legge di stabilità regionale anno 2022)	
Art. 7, comma 18	
Sentenza n. 110/2023	298
Puglia	
Legge della Regione Puglia 23 aprile 1975 (Interventi per l'acquisto e la costruzione di case in favore degli artigiani)	

Sentenza n. 235/1976	108

Legge della Regione Puglia, riapprovata il 28 febbraio 1995 dal Consiglio regionale della Puglia (Modificazioni art. 1 legge regionale 4 maggio 1990, n. 18 e art. 9, comma 2, lett. b), legge regionale 17 gennaio 1988, n. 2)

Sentenza n. 260/1995	159

Legge della Regione Puglia 4 agosto 2004, n. 14 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004)

Art. 59, comma 3

Sentenza n. 354/2010	203

Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia)

Art. 46

Sentenza n. 325/2011	208

Sardegna

Legge della Regione Sardegna 7 marzo 1956, n. 37 (Disposizioni relative all'esercizio di funzioni in materia di pesca)

Art. 2, n. 3

Sentenza n. 371/1985	137

Legge della Regione Sardegna 16 marzo 1956 (Disciplina dello sfruttamento delle piante da sughero)

Art. 8

Sentenza n. 21/1957	81

Legge della Regione Sardegna 16 luglio 1956 (Disposizioni relative all'esercizio di funzioni amministrative in materia di pesca)

Art. 2, n. 3, parte seconda, e n. 4, parte seconda

Sentenza n. 23/1957	86

Legge della Regione Sardegna 17 maggio 1957, n. 20 (Norme in materia di referendum popolare regionale)

Art. 6

Sentenza n. 43/1982	119

Legge della Regione Sardegna 16 giugno 1959 (Disposizioni relative al turismo)

Sentenza n. 22/1961	87

Legge della Regione Sardegna 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo)

Rubrica della legge e artt. 1, comma 1, e 2, commi 2, lett. a), e 3

Sentenza n. 365/2007	186

Sicilia

Legge della Regione Siciliana 28 aprile 1951, n. 41 (Proroga del contratto di esercizio della miniera Cozzo Disi)

Sentenza n. 80/1969	94
Legge della Regione Siciliana 10 agosto 1965, n. 21 (Trasformazione dell'Ente per la riforma agraria in Sicilia in Ente di sviluppo agricolo)	
Art. 22	
Sentenza n. 127/1969	97
Legge della Regione Siciliana 6 aprile 1995, n. 32 (Modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria)	
Art. 4	
Sentenza n. 94/1995	158
Legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003)	
Art. 17, comma 11	
Sentenza n. 39/2006	176
Toscana	
Legge della Regione Toscana 18 luglio 1989 recante «Nuova disciplina dell'IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana)»	
Sentenza n. 154/1990	141
Legge della Regione Toscana 15 settembre 1993 (Disposizioni sull'attività venatoria nel patrimonio agricolo forestale regionale)	
Sentenza n. 287/1994	155
Trentino-Alto Adige	
Legge della Regione Trentino-Alto Adige 24 giugno 1957, n. 11 (Norme sul referendum abrogativo di leggi regionali e provinciali)	
Artt. 7 e 22	
Sentenza n. 43/1982	119
Umbria	
Legge della Regione Umbria 24 ottobre 1974 (Variazioni al bilancio preventivo per l'esercizio finanziario 1973)	
Sentenza n. 153/1976	105
Legge della Regione Umbria 6 febbraio 1975 (Revoca della deliberazione n. 1256 del 24 ottobre 1974)	
Sentenza n. 153/1976	105
Legge della Regione Umbria del 6 febbraio 1975 (Variazioni al bilancio preventivo per l'esercizio finanziario 1973)	
Sentenza n. 153/1976	105
Legge della Regione Umbria, approvata il 17 marzo 1980 e riapprovata il 23 aprile 1980 (Provvidenze per la partecipazione degli emigrati alle consultazioni elettorali)	
Sentenza n. 79/1988	138

Veneto

Delibera legislativa del Consiglio regionale del Veneto 5 marzo 1992 (Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge statale per la modifica di disposizioni concernenti l'ordinamento delle Regioni)	
Sentenza n. 470/1992	151
Legge della Regione Veneto 8 ottobre 1998 (Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia)	
Sentenza n. 496/2000	163
Legge della Regione Veneto 6 aprile 2012, n. 13 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2012)	
Art. 7	
Sentenza n. 188/2022	291
Legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto)	
Art. 2, comma 1, numeri 2), 3), 4) e 5)	
Sentenza n. 118/2015	244
Legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 16 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto)	
Sentenza n. 118/2015	244

Provincia Autonoma di Bolzano

Legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 ottobre 1952	
Artt. 1, 3, comma 4, 5, 19 e 21	
Sentenza n. 6/1956	80
Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale)	
Art. 107-bis, commi 6 e 7	
Sentenza n. 209/2010	200

III.2.

INDICE DEI PARAMETRI VIOLATI

COSTITUZIONE

Art. 1

Secondo comma

Sentenza n. 365/2007	186

Art. 3

– Principio di eguaglianza

Sentenza n. 80/1969	94
Sentenza n. 121/1980	114
Sentenza n. 79/1988	138
Sentenza n. 94/1995	158
Sentenza n. 137/2009	190
Sentenza n. 262/2009	196
Sentenza n. 354/2010	203
Sentenza n. 325/2011	208

– Principio di eguaglianza, primo comma

Sentenza n. 115/2011	204

– Principio di ragionevolezza

Sentenza n. 155/1990	146
Sentenza n. 39/2006	176
Sentenza n. 200/2012	214
Sentenza n. 92/2013	219
Sentenza n. 103/2013	223
Sentenza n. 170/2013	225
Sentenza n. 275/2013	229
Sentenza n. 216/2015	253
Sentenza n. 73/2017	260
Sentenza n. 147/2017	266
Sentenza n. 176/2017	269
Sentenza n. 54/2019	271
Sentenza n. 66/2022	273
Sentenza n. 145/2022	279
Sentenza n. 110/2023	298
Sentenza n. 216/2023	310
Sentenza n. 4/2024	312
Sentenza n. 77/2024	317

– Principio di proporzionalità

Sentenza n. 186/2022	287
Sentenza n. 188/2022	291

– Principio del legittimo affidamento

Sentenza n. 39/1993	152
Sentenza n. 525/2000	165
Sentenza n. 156/2007	179
Sentenza n. 209/2010	200
Sentenza n. 92/2013	219
Sentenza n. 103/2013	223
Sentenza n. 170/2013	225
Sentenza n. 216/2015	253
Sentenza n. 147/2017	266

Sentenza n. 176/2017	269
Sentenza n. 54/2019	271
Sentenza n. 104/2022	276
Sentenza n. 145/2022	279
Sentenza n. 169/2022	285
Sentenza n. 216/2023	310
– Certezza	
Sentenza n. 4/2024	312
Art. 5	
Sentenza n. 496/2000	163
Sentenza n. 365/2007	186
Art. 23	
Sentenza n. 115/2011	204
Art. 24	
Sentenza n. 374/2000	160
Sentenza n. 209/2010	200
Sentenza n. 354/2010	203
Primo comma	
Sentenza n. 145/2022	279
Sentenza n. 4/2024	312
Secondo comma	
Sentenza n. 191/2005	174
Art. 25	
Sentenza n. 6/1956	80
Sentenza n. 26/1966	93
Secondo comma	
Sentenza n. 21/1957	81
Sentenza n. 23/1957	86
Art. 32	
Secondo comma	
Sentenza n. 25/2023	293
Art. 38	
Sentenza n. 39/1993	152
Art. 41	
Sentenza n. 186/2022	287
Art. 44	
Sentenza n. 107/1974	101
Art. 55	
Sentenza n. 306/2002	169

Artt. 70

Sentenza n. 26/1961	91
Sentenza n. 292/1984	129

Art. 72

Sentenza n. 292/1984	129

Art. 75

Sentenza n. 68/1978	109
Sentenza n. 199/2012	209

Art. 76

Sentenza n. 26/1961	91

Art. 77

Sentenza n. 26/1961	91

Art. 97

Sentenza n. 219/1984	125
Sentenza n. 354/2010	203
Sentenza n. 200/2012	214

Primo comma

Sentenza n. 115/2011	204

Art. 102

Sentenza n. 209/2010	200
Sentenza n. 145/2022	279
Sentenza n. 4/2024	312

Art. 103

Sentenza n. 374/2000	160

Art. 108

Sentenza n. 43/1982	119

Secondo comma

Sentenza n. 191/2005	174

Art. 111

Sentenza n. 145/2022	279
Sentenza n. 77/2024	317

Primo comma

Sentenza n. 4/2024	312

Secondo comma

Sentenza n. 4/2024	312

Art. 113

Sentenza n. 374/2000	160
Sentenza n. 354/2010	203

Art. 114**Secondo comma**

Sentenza n. 365/2007 186

Art. 117

Sentenza n. 79/1988 138

Sentenza n. 284/1991 149

– Assistenza sanitaria e ospedaliera

Sentenza n. 461/1992 150

– Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti della Regione

Sentenza n. 219/1984 125

Primo comma

Sentenza n. 145/2022 279

Sentenza n. 4/2024 312

Sentenza n. 77/2024 317

Secondo comma, lett. O)**– Previdenza sociale**

Sentenza n. 325/2011 208

Secondo comma, lett. S)**– Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**

Sentenza n. 310/2012 218

Quarto comma**– Comunità montane in relazione al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**

Sentenza n. 237/2009 191

Sesto comma

Sentenza n. 303/2003 171, 786

Art. 118

Sentenza n. 284/1991 149

Art. 121

Sentenza n. 306/2002 169

Secondo comma

Sentenza n. 470/1992 151

Art. 122**Primo comma**

Sentenza n. 306/2002 169

Quarto comma

Sentenza n. 306/2002 169

Quinto comma

Sentenza n. 304/2002	167

Art. 123

Sentenza n. 119/2006	177
Sentenza n. 188/2007	184
Sentenza n. 55/2015	235
Sentenza n. 81/2015	237
Sentenza n. 118/2015	244
Sentenza n. 158/2015	248
Sentenza n. 243/2016	256
Sentenza n. 138/2023	304

Primo comma

Sentenza n. 306/2002	169

Terzo comma

Sentenza n. 445/2005	175

Art. 126

Terzo comma

Sentenza n. 304/2002	167

Art. 127

Sentenza n. 154/1990	141
Sentenza n. 260/1995	159
Sentenza n. 357/1995	160
Sentenza n. 237/2009	191
Sentenza n. 255/2014	232

Quarto comma

Sentenza n. 287/1994	155
Sentenza n. 359/1994	157

Ultimo comma

Sentenza n. 153/1976	105
Sentenza n. 235/1976	108

Art. 133

Sentenza n. 279/1994	154

Art. 138

Sentenza n. 470/1992	151
Sentenza n. 496/2000	163
Sentenza n. 262/2009	196
Sentenza n. 118/2015	244

Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni)

Art. 5

Secondo comma, lett. B)

Sentenza n. 304/2002	167

CONVENZIONE EUROPEA SUI DIRITTI DELL'UOMO**Art. 6**

Sentenza n. 145/2022	279
Sentenza n. 4/2024	312
Sentenza n. 77/2024	317

STATUTO PER LA REGIONE CAMPANIA**Art. 56****Quarto comma**

Sentenza n. 138/2023	304

STATUTO SPECIALE PER LA REGIONE SARDEGNA**Art. 1**

Sentenza n. 365/2007	186

Art. 27

Sentenza n. 371/1985	137

Art. 56

Sentenza n. 22/1961	87
Sentenza n. 237/1983	123

STATUTO SPECIALE PER LA REGIONE SICILIANA**Art. 14**

Sentenza n. 127/1969	97

Art. 20

Sentenza n. 127/1969	97

Art. 43

Sentenza n. 237/1983	123

STATUTO SPECIALE PER LA REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE**Art. 5, n. 1**

Sentenza n. 219/1984	125

Art. 107

Sentenza n. 37/1989	139

III.3.
INDICE DELLE SENTENZE
DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1956	
Sentenza n. 6	80
1957	
Sentenza n. 21	81
Sentenza n. 23	86
Sentenza n. 59	541
Sentenza n. 67	542
Sentenza n. 72	545
Sentenza n. 78	546
Sentenza n. 79	547
Sentenza n. 126.	548
1958	
Sentenza n. 70	549
Sentenza n. 71	551
1959	
Sentenza n. 8	552
Sentenza n. 10	554
Sentenza n. 20	555
Sentenza n. 24	556
Sentenza n. 47	559
Sentenza n. 50	431
Sentenza n. 57	561
Sentenza n. 69	563
1960	
Sentenza n. 17	563
Sentenza n. 31	566
Sentenza n. 34	568
Sentenza n. 35	577
Sentenza n. 37	581
Sentenza n. 56	582
Sentenza n. 60	586
Sentenza n. 75	588
1961	
Sentenza n. 2	589
Sentenza n. 6	594
Sentenza n. 7	595
Sentenza n. 12	595
Sentenza n. 22	87
Sentenza n. 24	598
Sentenza n. 25	601
Sentenza n. 26	91
Sentenza n. 28	604
Sentenza n. 32	607
Sentenza n. 33	608
Sentenza n. 75	612
Sentenza n. 77	614
Sentenza n. 78	617
1962	
Sentenza n. 16	617

Sentenza n. 18	619
Sentenza n. 32	620
Sentenza n. 38	622
Sentenza n. 39	623
Sentenza n. 65	625
Sentenza n. 106.	628
Sentenza n. 125.	629
1963	
Sentenza n. 3	630
Sentenza n. 4	632
Sentenza n. 9	634
Sentenza n. 49	925
Sentenza n. 65	636
Sentenza n. 84	638
Sentenza n. 104.	639
Sentenza n. 106.	641
Sentenza n. 112.	644
Sentenza n. 124.	647
Sentenza n. 126.	649
Sentenza n. 129.	659
1964	
Sentenza n. 18	655
Sentenza n. 19	656
Sentenza n. 31	657
Sentenza n. 34	659
Sentenza n. 38	660
Sentenza n. 41	663
Sentenza n. 59	664
Sentenza n. 73	666
Sentenza n. 78	668
Sentenza n. 79	669
Sentenza n. 97	670
1965	
Sentenza n. 3	672
Sentenza n. 18	672
Sentenza n. 26	332
Sentenza n. 43	673
Sentenza n. 56	675
Sentenza n. 89	676
Sentenza n. 100.	678
1966	
Sentenza n. 2	679
Sentenza n. 8	681
Sentenza n. 24	683
Sentenza n. 26	93
Sentenza n. 28	684
Sentenza n. 31	684

Sentenza n. 45	686
Sentenza n. 48	689
Sentenza n. 50	690
Sentenza n. 52	691
Sentenza n. 66	691
Sentenza n. 84	692
Sentenza n. 97	693
Sentenza n. 98	694
Sentenza n. 99	696

1967

Sentenza n. 6	696
Sentenza n. 9	698
Sentenza n. 21	698
Sentenza n. 26	699
Sentenza n. 38	701
Sentenza n. 39	701
Sentenza n. 41	702
Sentenza n. 63	703
Sentenza n. 73	703
Sentenza n. 99	704
Sentenza n. 107	705
Sentenza n. 133	707
Sentenza n. 152	708

1968

Sentenza n. 37	709
Sentenza n. 41	711
Sentenza n. 42	712
Sentenza n. 43	712
Sentenza n. 119	714

1969

Sentenza n. 12	715
Sentenza n. 33	717
Sentenza n. 34	718
Sentenza n. 46	335
Sentenza n. 80	94
Sentenza n. 99	719
Sentenza n. 120	947
Sentenza n. 127	97
Sentenza n. 133	719
Sentenza n. 153	723
Sentenza n. 161	724

1970

Sentenza n. 47	338
Sentenza n. 71	725
Sentenza n. 125	726
Sentenza n. 126	727
Sentenza n. 127	728
Sentenza n. 143	729
Sentenza n. 160	730
Sentenza n. 162	731

1971

Sentenza n. 18	733
Sentenza n. 42	734
Sentenza n. 101.	735

1972

Sentenza n. 59	736
Sentenza n. 118.	737
Sentenza n. 185.	738
Sentenza n. 206.	739

1973

Sentenza n. 39	340
Sentenza n. 52	740

1974

Sentenza n. 43	741
Sentenza n. 44	742
Sentenza n. 107.	101
Sentenza n. 258.	742
Sentenza n. 265.	743

1975

Sentenza n. 32	744
Sentenza n. 129.	343
Sentenza n. 160.	747
Sentenza n. 161.	748
Sentenza n. 232.	949

1976

Sentenza n. 19	749
Sentenza n. 136.	749
Sentenza n. 153.	105
Sentenza n. 157.	751
Sentenza n. 205.	953
Sentenza n. 235.	108
Sentenza n. 243.	753

1977

Sentenza n. 45	345
Sentenza n. 129.	347
Sentenza n. 163.	956

1978

Sentenza n. 68	109

1980

Sentenza n. 121.	114

1981

Sentenza n. 173.	755

1982

Sentenza n. 43	119

1983

Sentenza n. 237.	123

1984

Sentenza n. 171.	348
Sentenza n. 219.	125
Sentenza n. 255.	765
Sentenza n. 292.	129
Sentenza n. 295.	926

1985

Sentenza n. 51	434
Sentenza n. 132.	930
Sentenza n. 371.	137

1987

Sentenza n. 3	768
Sentenza n. 42	350
Sentenza n. 43	353

1988

Sentenza n. 79	138
Sentenza n. 235.	355
Sentenza n. 302.	436

1989

Sentenza n. 37	139

1990

Sentenza n. 154.	141
Sentenza n. 155.	146

1991

Sentenza n. 176.	769
Sentenza n. 284.	149

1992

Sentenza n. 461.	150
Sentenza n. 470.	151

1993

Sentenza n. 39	152

1994

Sentenza n. 279.	154
Sentenza n. 287.	155
Sentenza n. 359.	157
Sentenza n. 383.	770
Sentenza n. 384.	963
Sentenza n. 438.	358

1995

Sentenza n. 94	158
Sentenza n. 260.	159
Sentenza n. 319.	772
Sentenza n. 357.	160
Sentenza n. 422.	361

1996

Sentenza n. 360.	437

1997

Sentenza n. 234.	773

2000

Sentenza n. 292.	775
Sentenza n. 374.	160
Sentenza n. 425.	777
Sentenza n. 496.	163
Sentenza n. 503.	779
Sentenza n. 525.	165

2001

Sentenza n. 206.	782

2002

Sentenza n. 304.	167
Sentenza n. 306.	169

2003

Sentenza n. 303.	171, 786

2004

Sentenza n. 280.	789
Sentenza n. 281.	793

2005

Sentenza n. 50	794
Sentenza n. 191.	174
Sentenza n. 384.	796
Sentenza n. 445.	175

2006

Sentenza n. 39	176
Sentenza n. 104.	366
Sentenza n. 119.	177
Sentenza n. 232.	370

2007

Sentenza n. 156.	179
Sentenza n. 170.	802
Sentenza n. 171.	440
Sentenza n. 188.	184

Sentenza n. 340.	805
Sentenza n. 365.	186
2008	
Sentenza n. 71	807
Sentenza n. 112.	809
Sentenza n. 128.	444
2009	
Sentenza n. 123.	811
Sentenza n. 137.	190
Sentenza n. 237.	191
Sentenza n. 262.	196
2010	
Sentenza n. 143.	371
Sentenza n. 209.	200
Sentenza n. 227.	965
Sentenza n. 233.	973
Sentenza n. 236.	377
Sentenza n. 293.	813
Sentenza n. 299.	934
Sentenza n. 354.	203
2011	
Sentenza n. 45	378
Sentenza n. 115.	204
Sentenza n. 151.	974
Sentenza n. 188.	380
Sentenza n. 277.	381
Sentenza n. 294.	384
Sentenza n. 310.	386
Sentenza n. 325.	208
2012	
Sentenza n. 22	446
Sentenza n. 61	818
Sentenza n. 75	820
Sentenza n. 80	825
Sentenza n. 86	976
Sentenza n. 162.	835
Sentenza n. 178.	838
Sentenza n. 191.	979
Sentenza n. 199.	209
Sentenza n. 200.	214
Sentenza n. 272.	840
Sentenza n. 291.	980
Sentenza n. 310.	218
2013	
Sentenza n. 92	219
Sentenza n. 93	983
Sentenza n. 103.	223

Sentenza n. 170.	225
Sentenza n. 219.	850
Sentenza n. 220.	451
Sentenza n. 237.	856
Sentenza n. 275.	229
2014	
Sentenza n. 1	388
Sentenza n. 50	857
Sentenza n. 94	860
Sentenza n. 153.	862
Sentenza n. 238.	935
Sentenza n. 255.	232
2015	
Sentenza n. 55	235
Sentenza n. 81	237
Sentenza n. 98	866
Sentenza n. 118.	244
Sentenza n. 154.	457
Sentenza n. 158.	248
Sentenza n. 216.	253
2016	
Sentenza n. 94	461
Sentenza n. 187.	984
Sentenza n. 243.	256
Sentenza n. 250.	870
2017	
Sentenza n. 35	399
Sentenza n. 51	875
Sentenza n. 73	260
Sentenza n. 104.	877
Sentenza n. 147.	266
Sentenza n. 176.	269
2018	
Sentenza n. 132.	881
Sentenza n. 182.	883
2019	
Sentenza n. 54	271
Sentenza n. 247.	464
Sentenza n. 263.	887
2020	
Sentenza n. 61	890
2022	
Sentenza n. 61	407
Sentenza n. 66	273
Sentenza n. 104.	276

Sentenza n. 105	892
Sentenza n. 126.	990
Sentenza n. 145.	279
Sentenza n. 169.	285
Sentenza n. 175.	897
Sentenza n. 186.	287
Sentenza n. 188.	291
Sentenza n. 245.	467

2023

Sentenza n. 25	293
Sentenza n. 110.	298
Sentenza n. 113.	471
Sentenza n. 138.	304
Sentenza n. 166.	904
Sentenza n. 203.	410
Sentenza n. 215.	476
Sentenza n. 216.	310

2024

Sentenza n. 4	312
Sentenza n. 15	993
Sentenza n. 22	907
Sentenza n. 77	317
Sentenza n. 98	913
Sentenza n. 146.	481
Sentenza n. 192.	917

2025

Sentenza n. 3	413
Sentenza n. 131.	420
Sentenza n. 134.	322
Sentenza n. 213.	920

