



## **CORTE COSTITUZIONALE**

**SERVIZIO STUDI**



## **GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DELL'ANNO 2021**

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale  
del 7 aprile 2022  
presieduta da Giuliano Amato*



**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
DELL'ANNO 2021**

*Riunione straordinaria della Corte costituzionale  
del 7 aprile 2022  
presieduta da Giuliano Amato*

A cura e con il coordinamento di Riccardo Nevola

Indici realizzati da Riccardo Nevola

Redazione dei testi:

Riccardo Nevola, Danilo Diaco, Maria Alessandra Scurati Manzoni, Gioconda Verrengia,  
Claudia Giulia

Composizione: Mariangela Prestipino

# INDICE GENERALE

|  |          |
|--|----------|
| Sommario.....  | pag. 7   |
| Indice analitico.....  | pag. 9   |
| Introduzione.....  | pag. 75  |
| Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2021.....  | pag. 77  |
| Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (profili sostanziali) e<br>relative pagine di trattazione o citazione..... | pag. 573 |
| Elenco delle voci .....  | pag. 579 |



# SOMMARIO

|                           |         |
|---------------------------|---------|
| <b>Introduzione</b> ..... | pag. 75 |
|---------------------------|---------|

## **Parte I – Profili processuali**

|   |          |
|---|----------|
| <b>Capitolo I</b> Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale .....                  | pag. 77  |
| <b>Capitolo II</b> Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale .....                  | pag. 115 |
| <b>Capitolo III</b> Il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni ..... | pag. 137 |
| <b>Capitolo IV</b> Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.....              | pag. 140 |

## **Parte II – Profili sostanziali**

|  |          |
|--|----------|
| <b>Capitolo I</b> <b>Principi fondamentali</b> .....                     | pag. 147 |
| <b>Capitolo II</b> <b>Diritti e doveri degli individui</b> .....         | pag. 167 |
| <i>Sezione I</i> <i>I rapporti civili</i> .....                          | pag. 167 |
| <i>Sezione II</i> <i>I rapporti etico sociali</i> .....                  | pag. 208 |
| <i>Sezione III</i> <i>I rapporti economici</i> .....                     | pag. 219 |
| <i>Sezione IV</i> <i>I rapporti politici</i> .....                       | pag. 247 |
| <i>Sezione V</i> <i>I tributi</i> .....                                  | pag. 255 |
| <i>Sezione VI</i> <i>La tutela dei diritti nella giurisdizione</i> ..... | pag. 261 |
| <b>Capitolo III</b> <b>L'ordinamento della Repubblica</b> .....          | pag. 300 |
| <i>Sezione I</i> <i>L'ordinamento dello Stato</i> .....                  | pag. 300 |
| - <i>Gli organi costituzionali</i> .....                                 | pag. 300 |
| - <i>La funzione di garanzia costituzionale</i> .....                    | pag. 300 |
| - <i>Il Parlamento</i> .....   | pag. 313 |
| - <i>La funzione normativa</i> .....                                     | pag. 320 |
| - <i>La pubblica amministrazione</i> .....                               | pag. 339 |
| - <i>L'ordinamento giurisdizionale</i> .....                             | pag. 364 |
| - <i>La Corte dei conti</i> .....  | pag. 379 |
| <i>Sezione II</i> <i>Le autonomie territoriali</i> .....                 | pag. 381 |
| - <i>L'organizzazione delle Regioni</i> .....                            | pag. 381 |
| - <i>La funzione legislativa</i> .....                                   | pag. 382 |
| - <i>La funzione amministrativa</i> .....                                | pag. 509 |
| - <i>Il principio cooperativo</i> .....                                  | pag. 511 |
| - <i>Il potere sostitutivo</i> .....                                     | pag. 514 |
| - <i>Gli enti locali</i> .....   | pag. 519 |
| - <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i> .....      | pag. 525 |
| - <i>L'autonomia finanziaria</i> .....                                   | pag. 541 |

**Capitolo IV La Repubblica, l'ordinamento dell'Unione europea, il sistema CEDU  
e il diritto internazionale ..... pag. 547**

*Sezione I Diritto interno e diritto dell'Unione europea ..... pag. 547*

*Sezione II Diritto interno e sistema CEDU ..... pag. 557*

*Sezione III Diritto interno e diritto internazionale ..... pag. 572*

# INDICE ANALITICO

## Parte I

### Profili processuali

#### Capitolo I

##### **Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale**

|   |          |
|---|----------|
| 1. Premessa .....   | pag. 77  |
| 2. I giudici a quibus e la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale ..... | pag. 77  |
| 3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale .....    | pag. 79  |
| 4. L'ordinanza di rimessione .....  | pag. 86  |
| 5. La riproposizione delle questioni .....  | pag. 96  |
| 6. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.....                                     | pag. 96  |
| 7. Il parametro del giudizio .....  | pag. 98  |
| 8. La questione di legittimità costituzionale e i poteri interpretativi dei giudici comuni.....     | pag. 100 |
| 9. Il contraddittorio di fronte alla Corte.....   | pag. 103 |
| 10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause .....  | pag. 108 |
| 11. Le decisioni della Corte .....  | pag. 109 |
| 11.1. Le decisioni interlocutorie .....   | pag. 109 |
| 11.2. Le ordinanze istruttorie.....   | pag. 109 |
| 11.3. Le decisioni processuali .....  | pag. 109 |
| 11.4. Le decisioni di rigetto .....   | pag. 112 |
| 11.5. Le decisioni di accoglimento .....  | pag. 113 |
| 12. La correzione degli errori materiali.....   | pag. 114 |

#### Capitolo II

##### **Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale**

|   |          |
|---|----------|
| 1. Premessa .....   | pag. 115 |
| 2. Il ricorso.....  | pag. 115 |
| 2.1. Il contenuto del ricorso .....   | pag. 115 |
| 2.2. La notifica del ricorso; i termini per ricorrere .....                                   | pag. 121 |
| 2.3. I rapporti tra il ricorso e la delibera recante la determinazione all'impugnazione ..... | pag. 121 |
| 3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.....                               | pag. 122 |
| 4. Il parametro del giudizio .....  | pag. 123 |
| 5. L'interesse a ricorrere.....   | pag. 124 |
| 6. La riunione e la separazione delle cause.....  | pag. 130 |

|   |          |
|---|----------|
| 7. <i>Il contraddittorio di fronte alla Corte</i> ..... | pag. 131 |
| 8. <i>Le decisioni della Corte</i> .....                | pag. 133 |
| 8.1. <i>Le decisioni interlocutorie</i> .....           | pag. 133 |
| 8.2. <i>La tutela cautelare</i> .....                   | pag. 133 |
| 8.3. <i>Le ordinanze istruttorie</i> .....              | pag. 133 |
| 8.4. <i>Le decisioni processuali</i> .....              | pag. 133 |
| 8.5. <i>Le decisioni di rigetto</i> .....               | pag. 134 |
| 8.6. <i>Le decisioni di accoglimento</i> .....          | pag. 135 |
| 9. <i>La correzione degli errori materiali</i> .....    | pag. 136 |

### **Capitolo III**

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

|  |          |
|--|----------|
| 1. <i>Premessa</i> .....   | pag. 137 |
| 2. <i>I soggetti del conflitto</i> .....                             | pag. 137 |
| 3. <i>Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti</i> ..... | pag. 137 |
| 4. <i>L'interesse al ricorso</i> .....                               | pag. 138 |
| 5. <i>Il tono costituzionale del conflitto</i> .....                 | pag. 138 |
| 6. <i>L'oggetto del conflitto</i> .....                              | pag. 138 |
| 6.1. <i>Gli atti impugnati</i> .....                                 | pag. 138 |
| 6.2. <i>I comportamenti censurati</i> .....                          | pag. 138 |
| 7. <i>Il parametro del giudizio</i> .....                            | pag. 138 |
| 8. <i>La tutela cautelare</i> .....                                  | pag. 139 |
| 9. <i>La riunione dei giudizi</i> .....                              | pag. 139 |
| 10. <i>Le decisioni della Corte</i> .....                            | pag. 139 |

### **Capitolo IV**

#### **Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato**

##### *Sezione I*

##### *La fase dell'ammissibilità*

|   |          |
|---|----------|
| 1. <i>Premessa</i> .....                    | pag. 140 |
| 2. <i>L'atto introduttivo</i> .....         | pag. 141 |
| 3. <i>I soggetti del conflitto</i> .....    | pag. 141 |
| 4. <i>I profili oggettivi</i> .....         | pag. 141 |
| 4.1. <i>Gli atti impugnati</i> .....        | pag. 141 |
| 4.2. <i>I comportamenti censurati</i> ..... | pag. 142 |
| 5. <i>La tutela cautelare</i> .....         | pag. 143 |
| 6. <i>La riunione dei giudizi</i> .....     | pag. 143 |
| 7. <i>Le decisioni della Corte</i> .....    | pag. 143 |

**Sezione II**  
**La fase del merito**

|  |          |
|--|----------|
| 1. <i>Premessa</i> .....                 | pag. 145 |
| 2. <i>I soggetti del conflitto</i> ..... | pag. 145 |
| 3. <i>I profili oggettivi</i> .....      | pag. 145 |
| 4. <i>Il ricorso per conflitto</i> ..... | pag. 145 |
| 5. <i>L'interesse al ricorso</i> .....   | pag. 146 |
| 6. <i>La riunione dei giudizi</i> .....  | pag. 146 |
| 7. <i>Le decisioni della Corte</i> ..... | pag. 146 |

**Parte II**

**Profili sostanziali**

**Capitolo I**

**Principi fondamentali**

|   |          |
|---|----------|
| 1. <i>La dignità della persona</i> .....  | pag. 147 |
| 1.1. Il divieto della maternità surrogata quale principio di ordine pubblico .....  | pag. 147 |
| 1.2. Il diritto del condannato a una sopravvivenza dignitosa .....  | pag. 147 |
| 2. <i>I diritti fondamentali</i> .....  | pag. 147 |
| 2.1. Il rapporto di reciproca integrazione e il divieto di qualsiasi prevalenza assoluta (la necessità del bilanciamento) .....   | pag. 147 |
| 3. <i>Il diritto all'identità personale</i> .....   | pag. 147 |
| 3.1. La dubbia legittimità costituzionale dell'automatica acquisizione al momento della nascita del solo cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori, in mancanza di diverso accordo (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, nella perdurante inerzia legislativa) ..... | pag. 147 |
| 4. <i>Il diritto all'abitazione</i> .....   | pag. 148 |
| 4.1. Il pieno sviluppo della persona umana quale bussola delle scelte legislative nell'erogazione di prestazioni e servizi connessi a un bisogno vitale dell'individuo come quello abitativo .....  | pag. 148 |
| 4.2. L'appartenenza al catalogo dei diritti inviolabili e l'obiettivo dell'effettività perseguito attraverso gli immobili di edilizia residenziale pubblica .....   | pag. 148 |
| 4.3. La qualificazione come diritto sociale avente ad oggetto un bene di primaria importanza .....  | pag. 148 |
| 4.4. La convalida dello sfratto per morosità conseguente al mancato pagamento delle sole spese processuali nel termine di grazia concesso al conduttore .....   | pag. 148 |
| 5. <i>La solidarietà</i> .....  | pag. 148 |
| 5.1. L'autonomia legislativa regionale nella selezione dei soggetti beneficiari di contributi per lo svolgimento di attività solidaristiche, tenuto conto della limitatezza delle risorse e fermo il limite della ragionevolezza .....  | pag. 148 |
| 5.2. Il diritto all'assistenza e il correlativo dovere di solidarietà economica e sociale in capo allo Stato e alla comunità (le misure basate sullo stato di bisogno del beneficiario) .....   | pag. 149 |

|   |          |
|---|----------|
| 5.3. Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore ..... | pag. 149 |
| 6. <i>Volontariato e Terzo settore</i> .....  | pag. 149 |
| 6.1. La rilevanza del collegamento degli enti del Terzo settore con il territorio.....  | pag. 149 |
| 6.2. La concessione di contributi alle associazioni animaliste per interventi in materia di controllo del randagismo (norme della Regione Lazio).....   | pag. 149 |
| 7. <i>I principi di uguaglianza e di ragionevolezza</i> .....   | pag. 149 |
| 7.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto.....  | pag. 149 |
| 7.1.1. <i>Il divieto di discriminazioni in base all'età (il carattere non tassativo delle fattispecie espressamente vietate e il coordinamento ermeneutico con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)</i> .....   | pag. 149 |
| 7.1.2. <i>Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili</i> .....   | pag. 149 |
| 7.1.3. <i>Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti</i> .....  | pag. 151 |
| 7.1.4. <i>Uguaglianza e presunzioni assolute</i> .....  | pag. 154 |
| 7.1.5. <i>L'uguaglianza e il fluire del tempo</i> .....   | pag. 154 |
| 7.1.6. <i>Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato</i> .....  | pag. 154 |
| 7.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità.....   | pag. 154 |
| 7.2.1. <i>La tecnica del giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità</i> .....  | pag. 154 |
| 7.2.2. <i>Le declinazioni della ragionevolezza: razionalità intrinseca della norma, congruità e proporzionalità dell'intervento legislativo rispetto alle finalità perseguite, limite alla discrezionalità del legislatore, coerenza sistematica dell'ordinamento</i> .....               | pag. 155 |
| 7.2.3. <i>Ragionevolezza e bilanciamento di interessi</i> .....   | pag. 158 |
| 7.2.4. <i>Ragionevolezza e principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive, sulle leggi di interpretazione autentica e sulle leggi-provvedimento</i> .....  | pag. 159 |
| 7.2.5. <i>La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore</i> .....  | pag. 159 |
| 7.2.6. <i>Ragionevolezza e automatismi legislativi</i> .....  | pag. 160 |
| 7.2.7. <i>Ragionevolezza e proporzionalità nella definizione dei rapporti e delle competenze degli enti territoriali costitutivi della Repubblica</i> .....   | pag. 160 |
| 8. <i>Il legittimo affidamento</i> .....  | pag. 160 |
| 8.1. La qualificazione come declinazione soggettiva della certezza del diritto ed elemento fondamentale dello Stato di diritto .....  | pag. 160 |
| 8.2. I limiti alla facoltà del legislatore di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori già definiti (il grado di consolidamento della situazione soggettiva incisa, la prevedibilità e la proporzionalità della modifica retroattiva) .....                                 | pag. 160 |
| 9. <i>Il diritto al lavoro</i> .....  | pag. 161 |
| 9.1. Il diniego automatico del rilascio della patente a soggetti sottoposti (anche in passato) a misure di prevenzione ovvero condannati per reati in materia di stupefacenti (fattispecie non assimilabile alla revoca) – Auspicio rivolto al legislatore .....                          | pag. 161 |
| 10. <i>Il principio di autonomia degli enti locali territoriali</i> .....   | pag. 161 |
| 10.1. L'art. 5 Cost. come norma a fondamento delle competenze riconosciute alle Regioni e agli enti locali dal Titolo V .....   | pag. 161 |
| 11. <i>La tutela dell'ambiente e del paesaggio</i> .....  | pag. 161 |
| 11.1. La tutela del paesaggio quale valore primario e assoluto.....   | pag. 161 |

|   |                 |
|---|-----------------|
| 11.2. La vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi: l'evoluzione normativa e giurisprudenziale e l'interesse unitario della comunità nazionale alla relativa conservazione .....   | pag. 161        |
| 11.3. L'illegittimo riutilizzo di locali accessori, pertinenze di fabbricati e immobili non utilizzati in deroga alla disciplina del vigente piano territoriale di coordinamento paesistico regionale (norme della Regione Liguria).....  | pag. 162        |
| 11.4. La disciplina degli interventi di ristrutturazione, nuova costruzione e sostituzione edilizia: la non cumulabilità con gli ampliamenti consentiti dagli strumenti urbanistici comunali e la realizzabilità anche in deroga ai piani urbanistici e territoriali vigenti o operanti in salvaguardia (norme della Regione Liguria).....                                | pag. 163        |
| 11.5. L'ampliamento dell'elenco degli interventi eccettuati dai procedimenti autorizzatori richiesti, ai fini della tutela dell'assetto idrogeologico, per le attività comportanti mutamento di destinazione o trasformazione nell'uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi (norme della Regione Liguria).....   | pag. 163        |
| 11.6. L'inclusione della produzione delle energie rinnovabili tra le attività multimprenditoriali consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio) .....  | pag. 163        |
| 11.7. L'edificazione in zona agricola e i piani di utilizzazione aziendale (norme della Regione Lazio).....   | pag. 163        |
| 11.8. L'attribuzione ai Comuni delle funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali per porti, approdi e punti di ormeggio (norme della Regione Lazio).....   | pag. 163        |
| 11.9. L'(illegittimo) abbassamento da 800 a 300 metri s.l.m. della quota altimetrica prevista per la tutela delle faggete depresse (norme della Regione Lazio) .....  | pag. 163        |
| 11.10. La localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola (norme della Regione Lazio) .....  | pag. 164        |
| 11.11. L'attribuzione alla Giunta regionale del potere di approvare il regolamento attuativo della disciplina piemontese dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante .....  | pag. 164        |
| 11.12. Il potere dell'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana di apportare specificazioni e rettificazioni in tema di interventi e opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica ovvero soggetti a procedimento semplificato nonché di documentazione prescritta (norme della Regione Siciliana) .....  | pag. 164        |
| 11.13. L'(illegittima) autorizzazione di interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla disciplina sul "Piano casa" e la (illegittima) proroga della loro realizzabilità, in riferimento anche a immobili recenti (norme della Regione Calabria) .....  | pag. 164        |
| <b>12. Lo straniero .....</b>   | <b>pag. 164</b> |
| 12.1. L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica .....  | pag. 164        |
| 12.1.1. L'(illegittimo) onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari, concernente il mancato possesso di alloggi adeguati (norme della Regione Abruzzo)....  | pag. 164        |
| 12.1.2. L'onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari, concernente la condizione economica del nucleo familiare (norme della Regione Abruzzo).....  | pag. 165        |
| 12.1.3. La (illegittima) previsione della residenza prolungata per almeno dieci anni nei Comuni della Regione quale elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi nella formazione della graduatoria di assegnazione (norme della Regione Abruzzo) .....  | pag. 165        |
| 12.2. La (illegittima) preclusione al cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea della produzione, in caso di impossibilità di presentare la prevista attestazione consolare, di una dichiarazione sostitutiva di certificazione sui redditi prodotti all'estero, ai fini dell'ammissione al patrocinio (violazione del principio di autoresponsabilità)..... | pag. 166        |
| 12.3. La tutela del radicamento nel territorio di uno Stato e il bilanciamento con le ragioni sottese alle decisioni di allontanamento nella giurisprudenza convenzionale ...   | pag. 166        |

12.4. La mancata previsione del rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano, sempre che la Corte d'appello disponga l'esecuzione in Italia, conformemente al suo diritto interno, della pena o della misura di sicurezza irrogata dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro (rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea).....pag. 166

## **Capitolo II**

### **Diritti e doveri degli individui**

#### *Sezione I*

#### *I rapporti civili*

|  |          |
|--|----------|
| 1. <i>La libertà di domicilio</i> .....  | pag. 167 |
| 1.1. Il domicilio quale proiezione spaziale della persona.....   | pag. 167 |
| 2. <i>La libertà di circolazione</i> .....   | pag. 167 |
| 2.1. Il diniego automatico del rilascio della patente a soggetti sottoposti (anche in passato) a misure di prevenzione ovvero condannati per reati in materia di stupefacenti (fattispecie non assimilabile alla revoca) – Auspicio rivolto al legislatore ..... | pag. 167 |
| 3. <i>La libertà di manifestazione del pensiero</i> .....  | pag. 167 |
| 3.1. La libertà di stampa quale pietra angolare dell'ordine democratico .....  | pag. 167 |
| 3.2. La diffamazione commessa con il mezzo della stampa .....  | pag. 167 |
| 3.2.1. <i>La (illegittima) circostanza aggravante prevista dalla legge n. 47 del 1948 per l'attribuzione di un fatto determinato, comportante l'ineffettibile applicazione cumulativa di reclusione e multa</i> .....  | pag. 167 |
| 3.2.2. <i>La circostanza aggravante prevista dal codice penale comportante l'applicazione alternativa della reclusione o della multa (interpretazione adeguatrice e indicazione ai giudici di limitare la prima ai casi di eccezionale gravità)</i> .....        | pag. 167 |
| 4. <i>Le prestazioni personali e patrimoniali</i> .....  | pag. 167 |
| 4.1. La soggezione dei consociati ai soli obblighi previsti in via generale dalla legge quale principio supremo dello Stato di diritto.....  | pag. 167 |
| 4.2. Il carattere relativo della riserva di legge <i>ex art. 23 Cost.</i> .....  | pag. 168 |
| 4.3. La riferibilità dell'art. 23 Cost. alla legge sia statale che regionale .....   | pag. 168 |
| 4.4. La facoltà dei Comuni di adottare le deliberazioni di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per il 2020 (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....                          | pag. 168 |
| 5. <i>I principi costituzionali in materia penale</i> .....  | pag. 168 |
| 5.1. Il principio di legalità .....  | pag. 168 |
| 5.1.1. <i>La particolare rigidità del principio di separazione dei poteri in ambito penale</i> ..  | pag. 168 |
| 5.1.2. <i>Il caposaldo del complessivo sistema sanzionatorio, riferibile ai reati e alle sanzioni amministrative sostanzialmente punitive</i> .....  | pag. 168 |
| 5.1.3. <i>La riserva assoluta di legge</i> .....   | pag. 168 |
| 5.1.3.1. La spettanza al soggetto-Parlamento delle scelte di politica criminale e la tendenziale inammissibilità di interventi <i>in malam partem</i> della Corte (anche in materia di esecuzione penale) .....  | pag. 168 |
| 5.1.4. <i>Il divieto di applicazione retroattiva della pena più severa</i> .....   | pag. 169 |
| 5.1.4.1. La soggezione al principio delle norme sull'esecuzione penale che trasformano la natura della pena e la sua incidenza sulla libertà del condannato (la radicale differenza tra esecuzione carceraria ed extramuraria).....                              | pag. 169 |
| 5.1.5. <i>Il divieto di analogia a sfavore del reo</i> .....   | pag. 171 |

|  |          |
|--|----------|
| 5.1.5.1. L'assoluta preclusione di un ruolo creativo del giudice quale completamento dei corollari del principio di legalità (riserva assoluta di legge e determinatezza della legge penale) posti a tutela della separazione dei poteri e delle libere scelte d'azione dei consociati ..... | pag. 171 |
| 5.1.5.2. La funzione di limite insuperabile alle opzioni interpretative del giudice .....  | pag. 172 |
| 5.1.6. <i>La riferibilità dei suoi corollari (la sufficiente determinatezza della previa disciplina legale) alla fattispecie di reato, all'entità e alle modalità di espiazione della pena nonché alla durata della prescrizione.....</i>  | pag. 172 |
| 5.1.7. <i>La concorrenza di tutele costituzionali e convenzionali (non perfettamente simmetriche e sovrapponibili).....</i>  | pag. 172 |
| 5.2. Il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva .....  | pag. 173 |
| 5.2.1. <i>La sospensione di diritto per 18 mesi dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti .....</i>  | pag. 173 |
| 5.3. I reati.....  | pag. 173 |
| 5.3.1. <i>La discrezionalità del legislatore nella configurazione degli illeciti penali, salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà.....</i>  | pag. 173 |
| 5.3.2. <i>La discrezionalità del legislatore nell'impiegare la tecnica del "ritaglio" di ipotesi di reato di minore gravità all'interno di fattispecie formulate in termini molto ampi .....</i>   | pag. 173 |
| 5.3.3. <i>La sussistenza di un coefficiente di colpevolezza quale requisito della responsabilità per concorso anomalo nel reato diverso da quello voluto.....</i>  | pag. 173 |
| 5.3.4. <i>L'omicidio stradale e le lesioni personali stradali .....</i>  | pag. 173 |
| 5.3.4.1. <i>L'emersione quali autonomi e distinti reati.....</i>   | pag. 173 |
| 5.3.4.2. <i>La procedibilità d'ufficio per le lesioni personali stradali gravi (pur nelle ipotesi in cui la persona offesa risulti integralmente risarcita) – Rinnovato auspicio rivolto al legislatore.....</i>   | pag. 174 |
| 5.3.5. <i>Il sequestro di persona a scopo di estorsione: l'inasprimento in via legislativa della risposta sanzionatoria e l'introduzione in via giurisprudenziale dell'attenuante del fatto di lieve entità, quale fattore di riequilibrio.....</i>  | pag. 174 |
| 5.3.6. <i>La diffamazione commessa con il mezzo della stampa (compatibilità con il principio di offensività).....</i>  | pag. 175 |
| 5.4. La sanzione penale.....   | pag. 175 |
| 5.4.1. <i>La mobilità o individualizzazione della pena come naturale attuazione e sviluppo dei principi costituzionali e la tendenziale incompatibilità di previsioni sanzionatorie rigide con il volto costituzionale del sistema penale.....</i>   | pag. 175 |
| 5.4.2. <i>L'incidenza, attuale o potenziale, sul bene della libertà personale e lo speciale connotato di stigmatizzazione, sul piano etico-sociale, del comportamento illecito quali tradizionali caratteri differenziali rispetto alla sanzione amministrativa.....</i>                     | pag. 175 |
| 5.4.3. <i>Il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato .....</i>   | pag. 176 |
| 5.4.3.1. <i>L'ineludibile esigenza di apprezzare il concreto contenuto di offensività del fatto e il relativo disvalore soggettivo .....</i>   | pag. 176 |
| 5.4.3.2. <i>L'esigenza di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da un lato, e offesa, dall'altro .....</i>  | pag. 176 |
| 5.4.4. <i>La discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio dei fatti di reato, salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà.....</i>   | pag. 176 |
| 5.4.5. <i>L'ergastolo .....</i>  | pag. 176 |
| 5.4.5.1. <i>L'accesso alla liberazione condizionale quale condizione di compatibilità della pena perpetua con l'obiettivo costituzionale della risocializzazione .....</i>   | pag. 176 |
| 5.4.6. <i>Le circostanze del reato .....</i>   | pag. 176 |
| 5.4.6.1. <i>L'ammissibilità di deroghe al regime ordinario del bilanciamento, purché non irragionevoli o tali da alterare gli equilibri costituzionalmente imposti in materia penale...pag.</i>  | pag. 176 |

|  |          |
|--|----------|
| 5.4.6.2. Riferimenti giurisprudenziali sulle aggravanti “privilegiate”: la duplice esigenza di preservare la facoltà di apprezzamento del giudice e di proteggere adeguatamente fondamentali beni costituzionali .....   | pag. 177 |
| 5.4.6.3. Il carattere facoltativo della recidiva (reiterata) e del correlativo aumento di pena .....   | pag. 177 |
| 5.4.6.4. Il maggior grado di colpevolezza e pericolosità espresso dal nuovo delitto quale presupposto applicativo della recidiva .....   | pag. 178 |
| 5.4.6.5. L’originario divieto legislativo di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata e la sua progressiva erosione ad opera della giurisprudenza costituzionale.....  | pag. 178 |
| 5.4.7. <i>La rilevanza delle condizioni economiche del reo nel momento giudiziale di determinazione della pena</i> .....   | pag. 179 |
| 5.4.8. <i>Le cause di esclusione della punibilità</i> .....  | pag. 179 |
| 5.4.8.1. Il carattere derogatorio rispetto a norme penali generali e la sindacabilità delle relative scelte legislative sotto il profilo della manifesta irragionevolezza.....   | pag. 179 |
| 5.4.8.2. L’esimente generale per particolare tenuità del fatto (correlazione con il principio di offensività e riferimenti giurisprudenziali) .....  | pag. 179 |
| 5.4.9. <i>I margini di intervento della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore in materia penale</i> .....   | pag. 179 |
| 5.4.9.1. L’esigenza di rinvenire nell’ordinamento previsioni idonee a essere coerentemente trasposte nella norma censurata .....   | pag. 179 |
| 5.4.9.2. L’insufficienza di una pronuncia meramente demolitoria e l’esigenza del ricorso a tecniche manipolative in presenza di insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa (fermi il divieto di interventi creativi e l’individuazione di precisi punti di riferimento normativi) ..... | pag. 180 |
| 5.4.10. <i>La preclusione dell’esimente di particolare tenuità per il reato di resistenza a pubblico ufficiale</i> .....   | pag. 180 |
| 5.4.11. <i>L’illegittimo divieto di prevalenza della circostanza attenuante per il concorso anomalo in un reato diverso da quello voluto, ma più grave, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata</i> .....  | pag. 181 |
| 5.4.12. <i>La cornice edittale del reato di acquisto di cose di sospetta provenienza</i> .....   | pag. 182 |
| 5.4.13. <i>I limiti edittali di pena per il furto: l’emersione nella giurisprudenza costituzionale dell’esigenza di adeguare il codice penale, e in particolare la disciplina dei reati contro il patrimonio, all’impostazione essenzialmente personalistica della Costituzione</i> .....                                | pag. 182 |
| 5.4.14. <i>Gli autonomi limiti edittali previsti per il furto pluriaggravato da una circostanza speciale e da una comune – Reiterato invito al legislatore</i> .....   | pag. 183 |
| 5.4.15. <i>Il trattamento sanzionatorio del furto in abitazione</i> .....  | pag. 184 |
| 5.4.15.1. Il minimo edittale di pena detentiva – Invito reiterato al legislatore.....  | pag. 184 |
| 5.4.15.2. Il divieto di equivalenza o prevalenza dell’attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità e delle attenuanti generiche sull’aggravante della violenza sulle cose....   | pag. 184 |
| 5.4.16. <i>Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito reiterato al legislatore</i> .....  | pag. 185 |
| 5.4.17. <i>L’illegittimo divieto di prevalenza dell’attenuante del fatto di lieve entità sulla recidiva reiterata in relazione al sequestro di persona a scopo di estorsione</i> .....   | pag. 186 |
| 5.4.18. <i>La pena detentiva per la diffamazione commessa con il mezzo della stampa</i> .....  | pag. 186 |
| 5.4.18.1. La (illegittima) circostanza aggravante prevista dalla legge n. 47 del 1948 per l’attribuzione di un fatto determinato, comportante l’indefettibile applicazione cumulativa di reclusione e multa .....  | pag. 186 |
| 5.4.18.2. La circostanza aggravante prevista dal codice penale comportante l’applicazione alternativa della reclusione o della multa (interpretazione adeguatrice e indicazione ai giudici di limitare la prima ai casi di eccezionale gravità).....   | pag. 187 |
| 5.4.18.3. Il richiamo alla necessaria riforma della vigente disciplina .....   | pag. 188 |
| 5.4.19. <i>La pena accessoria dell’interdizione in perpetuo dai pubblici uffici in caso di condanna alla reclusione non inferiore a tre anni per corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio</i> .....  | pag. 189 |

|   |          |
|---|----------|
| 5.5. La prescrizione .....  | pag. 189 |
| 5.5.1. <i>L'intrinseca natura sostanziale dell'istituto e il conseguente assoggettamento al principio di legalità e ai suoi corollari: la sufficiente determinatezza della previa disciplina legale (ivi comprese le norme processuali incidenti sulla durata)</i> .....  | pag. 189 |
| 5.5.2. <i>L'incompatibilità della "regola Taricco" con il principio di legalità penale e, in particolare, con il canone di sufficiente determinatezza della disciplina</i> .....  | pag. 190 |
| 5.5.3. <i>La discrezionalità del legislatore nel determinare la durata del tempo di prescrizione dei reati</i> .....  | pag. 190 |
| 5.5.4. <i>La disciplina della prescrizione dei reati nel contesto delle misure di contrasto alla pandemia da COVID-19</i> .....   | pag. 190 |
| 5.5.4.1. <i>La sospensione dei termini nel periodo 9 marzo-11 maggio 2020 (correlata alla sospensione dei processi e applicabile anche a fatti pregressi)</i> .....   | pag. 190 |
| 5.5.4.2. <i>La (illegittima) sospensione nel periodo 12 maggio-30 giugno 2020 in caso di rinvio dei procedimenti disposto dai capi degli uffici giudiziari per motivi organizzativi (violazione del principio di sufficiente determinatezza della fattispecie legale)</i> .....   | pag. 191 |
| 5.6. Le misure di sicurezza .....   | pag. 192 |
| 5.6.1. <i>La peculiare declinazione del principio di proporzionalità (rispetto alle pene): il difetto di una funzione retributiva e la verifica della persistente pericolosità sociale del soggetto</i> .....   | pag. 192 |
| 5.6.2. <i>Il ricovero nelle REMS (la garanzia di opportune terapie nell'esecuzione della misura)</i> .....  | pag. 192 |
| 5.6.3. <i>L'applicazione agli internati in esecuzione di una misura di sicurezza detentiva, soggetti al regime differenziale, delle sole restrizioni necessarie, secondo criteri di proporzionalità e congruità, a soddisfare le esigenze di ordine pubblico e sicurezza (sentenza interpretativa di rigetto)</i> ..... | pag. 193 |
| 6. I principi costituzionali in materia processuale .....   | pag. 193 |
| 6.1. Il diritto di azione e di difesa .....   | pag. 193 |
| 6.1.1. <i>Il diritto all'effettiva tutela giurisdizionale quale principio supremo e inviolabile dell'ordinamento costituzionale, caratterizzante lo stato democratico di diritto e riferito all'uomo</i> .....  | pag. 193 |
| 6.1.2. <i>La qualificazione in termini di diritto inviolabile dell'uomo</i> .....   | pag. 193 |
| 6.1.3. <i>La garanzia costituzionale dell'effettività e dell'adeguatezza della tutela giurisdizionale</i> .....   | pag. 193 |
| 6.1.4. <i>La fisiologica modulabilità del diritto alla tutela giurisdizionale, fermo il divieto costituzionale di norme che rendano impossibile o estremamente difficile l'esercizio della difesa o lo svolgimento dell'attività processuale</i> .....  | pag. 193 |
| 6.1.5. <i>La garanzia costituzionale quale posterioris rispetto al diritto sostanziale</i> .....  | pag. 194 |
| 6.1.6. <i>La valenza esclusivamente processuale della garanzia costituzionale e la sua operatività nei limiti del diritto sostanziale</i> .....   | pag. 194 |
| 6.1.7. <i>La proposizione dell'incidente di costituzionalità quale strumento difensivo (la necessità di un suo ampio riconoscimento)</i> .....  | pag. 194 |
| 6.1.8. <i>L'ammissibilità di forme di giurisdizione condizionata giustificate da esigenze di ordine generale e da superiori finalità di giustizia</i> .....   | pag. 194 |
| 6.1.9. <i>Il diritto al silenzio quale corollario essenziale della garanzia costituzionale</i> .....  | pag. 194 |
| 6.1.10. <i>L'esigenza della tempestiva conoscenza degli atti impugnabili da parte degli interessati e il divieto di oneri eccedenti la normale diligenza</i> .....  | pag. 195 |
| 6.1.11. <i>Il divieto costituzionale di assoggettare il contribuente all'azione del fisco per un tempo indeterminato</i> .....  | pag. 195 |
| 6.1.12. <i>L'azione esecutiva quale componente essenziale del diritto di accesso al giudice e strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale</i> .....   | pag. 195 |
| 6.1.13. <i>Fattispecie</i> .....  | pag. 195 |

|   |          |
|---|----------|
| 6.1.13.1. La notifica agli interessati, mediante pubblicazione sul sito internet dell'INPS, del provvedimento di cancellazione dagli elenchi dei lavoratori agricoli (decorrenza del termine di 120 giorni per promuovere l'azione in giudizio) .....   | pag. 195 |
| 6.1.13.2. La revisione delle convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010, ferma la piena efficacia degli accordi fino al 1° gennaio 2019 .....   | pag. 196 |
| 6.1.13.3. Il diritto al silenzio e la non sanzionabilità della persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) – Invito al legislatore ..... | pag. 196 |
| 6.1.13.4. L'interpretazione adeguatrice della previsione del 20% dell'importo del contratto pubblico quale limite al possibile accoglimento delle riserve, anziché alla loro iscrizione da parte dell'impresa appaltatrice (non preclusivo delle ordinarie tutele contrattuali) .....   | pag. 198 |
| 6.1.13.5. La (illegittima) seconda proroga in tempo di pandemia da COVID-19, dal 1° gennaio al 30 giugno 2021, della sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato (sopravvenuta irragionevolezza e sproporzione del bilanciamento legislativo) .....  | pag. 199 |
| 6.1.13.6. La (illegittima) limitazione della rinnovazione della notificazione del ricorso innanzi al giudice amministrativo alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante .....   | pag. 200 |
| 6.1.13.7. La decorrenza del termine quinquennale di prescrizione per il recupero dell'accisa sull'energia elettrica dalla scoperta dell'illecito, in caso di comportamento omissivo del contribuente – Monito al legislatore .....  | pag. 200 |
| 6.1.13.8. La decorrenza del termine per proporre motivi aggiunti, nelle controversie in materia di contratti pubblici, dalla ricezione della comunicazione dell'aggiudicazione, salve le ipotesi di dilazione temporale correlate all'esercizio dell'accesso e riconosciute in giurisprudenza secondo una condivisibile interpretazione adeguatrice .....   | pag. 200 |
| 6.1.13.9. Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore .....  | pag. 200 |
| 6.1.13.10. La preclusione al giudice di un sindacato di proporzionalità della sospensione di diritto dalla carica di sindaco, in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti, rispetto alla gravità dei fatti accertati in sede penale .....   | pag. 201 |
| 6.1.13.11. La sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, quali misure emergenziali nel contesto della pandemia da COVID-19 .....  | pag. 201 |
| 6.1.13.12. La sottrazione all'esecuzione forzata dei fondi depositati sulle contabilità speciali a disposizione del Ministero della salute (e in generale delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie da esse vigilate) .....  | pag. 201 |
| 6.2. La discrezionalità del legislatore nella conformazione della disciplina e degli istituti processuali (salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà) .....   | pag. 201 |
| 6.3. La funzionalità delle forme degli atti processuali alla migliore qualità della decisione di merito .....   | pag. 202 |
| 6.4. Il principio di parità delle parti processuali .....   | pag. 202 |
| 6.4.1. <i>L'incompatibilità costituzionale di uno ius singulare che sbilanci le posizioni in gioco</i> .....  | pag. 202 |
| 6.4.2. <i>La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l'estensione della legittimazione all'affrancazione)</i> .....  | pag. 202 |

|  |          |
|--|----------|
| 6.4.3. <i>La sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, quali misure emergenziali nel contesto della pandemia da COVID-19</i> .....  | pag. 202 |
| 6.4.4. <i>La sottrazione all'esecuzione forzata dei fondi depositati sulle contabilità speciali a disposizione del Ministero della salute (e in generale delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie da esse vigilate)</i> .....  | pag. 202 |
| 6.5. <i>Il principio di immediatezza della prova</i> .....   | pag. 202 |
| 6.6. <i>Il principio di ragionevole durata del processo</i> .....  | pag. 203 |
| 6.6.1. <i>L'illegittimità di norme dilatorie non sorrette da una logica esigenza</i> .....   | pag. 203 |
| 6.6.2. <i>La sospensione dei provvedimenti di sfratto e il bilanciamento del diritto dell'esecutante con le altre garanzie costituzionali (le diverse valutazioni rimesse alla Corte costituzionale e alla Corte EDU)</i> .....  | pag. 203 |
| 6.6.3. <i>Fattispecie</i> .....  | pag. 203 |
| 6.6.3.1. <i>La preclusione del rito abbreviato all'imputato di reato punibile con l'ergastolo, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto con perizia assunta in incidente probatorio</i> .....   | pag. 203 |
| 6.6.3.2. <i>Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore</i> .....   | pag. 203 |
| 6.7. <i>Il patrocinio a spese dello Stato</i> .....  | pag. 203 |
| 6.7.1. <i>La finalità di assicurare ai non abbienti l'effettività dell'inviolabile diritto di agire e difendersi in giudizio, in armonia con il principio di uguaglianza sostanziale ...</i>   | pag. 203 |
| 6.7.2. <i>La natura processuale dell'istituto</i> .....  | pag. 204 |
| 6.7.3. <i>La discrezionalità legislativa nel regolare l'istituto, sindacabile nei limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà</i> .....   | pag. 204 |
| 6.7.4. <i>La cruciale individuazione di un punto di equilibrio tra la garanzia del diritto di difesa dei non abbienti e il contenimento della spesa pubblica; la ragionevole differenziazione delle regole relative ai diversi tipi di processo, come tali non comparabili (la più intensa protezione accordata in ambito penale)</i> .....  | pag. 204 |
| 6.7.5. <i>L'ammissione automatica al beneficio, a prescindere dai limiti di reddito, della persona offesa dai reati contro la libertà e l'autodeterminazione sessuale</i> .....  | pag. 204 |
| 6.7.6. <i>La (illegittima) preclusione al cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea della produzione, in caso di impossibilità di presentare la prevista attestazione consolare, di una dichiarazione sostitutiva di certificazione sui redditi prodotti all'estero, ai fini dell'ammissione al patrocinio (violazione del principio di autoresponsabilità)</i> ..... | pag. 205 |
| 6.8. <i>L'equa riparazione</i> .....   | pag. 206 |
| 6.8.1. <i>I rimedi preventivi posti a presidio della ragionevole durata dei processi (giurisprudenza costituzionale)</i> .....   | pag. 206 |
| 6.8.2. <i>La (illegittima) sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte che non abbia depositato un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima del compimento dei termini di ragionevole durata del processo penale</i> .....   | pag. 207 |
| 6.8.3. <i>La decorrenza del computo del termine di ragionevole durata del processo penale per la persona offesa dall'assunzione della qualità di parte civile – Invito al legislatore</i> .....  | pag. 207 |

## **Sezione II**

### **I rapporti etico sociali**

|  |          |
|--|----------|
| 1. <i>Famiglia e filiazione</i> .....  | pag. 208 |
| 1.1. <i>La dubbia legittimità costituzionale dell'automatica acquisizione al momento della nascita del solo cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori,</i> |          |

|   |          |
|---|----------|
| in mancanza di diverso accordo (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, nella perdurante inerzia legislativa) .....   | pag. 208 |
| 1.2. Il crescente rilievo della genitorialità sociale e il nuovo istituto della responsabilità genitoriale.....   | pag. 209 |
| 1.3. L'evoluzione giurisprudenziale e normativa in materia di disconoscimento della paternità del figlio nato nel matrimonio .....  | pag. 210 |
| 1.4. L'impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità.....  | pag. 210 |
| 1.4.1. <i>L'evoluzione legislativa a tutela dello status filiationis e gli interventi della Corte a favore di un bilanciamento giudiziale degli interessi implicati</i> .....   | pag. 210 |
| 1.4.2. <i>La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della decorrenza del termine annuale di decadenza dall'azione, per l'autore del riconoscimento, dal giorno in cui ha avuto conoscenza della non paternità</i> .....   | pag. 211 |
| 1.4.3. <i>La preclusione derivante dal decorso del termine quinquennale dall'annotazione</i> .....  | pag. 212 |
| 1.5. La procreazione medicalmente assistita.....  | pag. 212 |
| 1.5.1. <i>La preclusione al minore, nato a seguito di PMA eterologa praticata da una coppia omosessuale, del riconoscimento del rapporto di filiazione con la madre intenzionale – Monito al legislatore</i> .....  | pag. 212 |
| 1.5.2. <i>Il divieto di riconoscere e dichiarare esecutivo il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento del genitore d'intenzione nell'atto di stato civile di un minore nato da maternità surrogata – Invito al legislatore</i> .....   | pag. 212 |
| 1.6. La sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale .....  | pag. 212 |
| 2. <i>Il minore</i> .....   | pag. 212 |
| 2.1. La salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità (riferimenti costituzionali, sovranazionali e convenzionali) .....  | pag. 212 |
| 2.2. La tutela dello <i>status filiationis</i> del nato tramite fecondazione assistita.....   | pag. 212 |
| 2.3. La preclusione al minore, nato a seguito di PMA eterologa praticata da una coppia omosessuale, del riconoscimento del rapporto di filiazione con la madre intenzionale – Monito al legislatore .....   | pag. 213 |
| 2.4. Il divieto di riconoscere e dichiarare esecutivo il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento del genitore d'intenzione nell'atto di stato civile di un minore nato da maternità surrogata – Invito al legislatore.....   | pag. 214 |
| 2.5. La dubbia legittimità costituzionale dell'automatica acquisizione al momento della nascita del solo cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori, in mancanza di diverso accordo (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, nella perdurante inerzia legislativa) ..... | pag. 215 |
| 2.6. La tutela della libertà e della dignità del minore quale <i>ratio</i> della disciplina dell'incidente probatorio speciale o atipico nei procedimenti per reati legati alla sfera sessuale .....  | pag. 215 |
| 2.7. La previsione per l'accesso dei condannati minorenni alle misure alternative di condizioni analoghe a quelle stabilite per gli adulti – Auspicio rivolto al legislatore ...  | pag. 216 |
| 3. <i>Il diritto alla salute</i> .....  | pag. 216 |
| 3.1. L'appartenenza al novero dei diritti inviolabili e le ricadute sui poteri pubblici (il divieto di condotte lesive e l'obbligo positivo di assicurare i trattamenti indispensabili) .....   | pag. 216 |

|  |          |
|--|----------|
| 3.2. L'esigenza logico-giuridica di una disciplina nazionale di contrasto delle pandemie e di una visione unitaria delle misure necessarie (l'uguaglianza nell'esercizio del diritto alla salute).....   | pag. 216 |
| 3.3. La pienezza della garanzia costituzionale per i detenuti .....  | pag. 216 |
| 3.4. La mancata previsione, quale motivo di rifiuto della consegna all'autorità giudiziaria dello Stato di emissione del mandato d'arresto europeo, delle ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta (rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) ..... | pag. 216 |
| 3.5. Le misure di contrasto alla ludopatia.....  | pag. 216 |
| 3.6. Le deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal Comune territorialmente competente in relazione all'autodromo del Mugello (norme della Regione Toscana)...  | pag. 217 |
| 4. <i>L'istruzione</i> .....   | pag. 217 |
| 4.1. La garanzia di accesso ai gradi più alti degli studi e la correlazione funzionale dell'autonomia universitaria al godimento del diritto allo studio.....  | pag. 217 |
| 4.2. La riforma in senso pluralista e policentrico dell'ordinamento scolastico: la garanzia agli alunni delle scuole paritarie dei medesimi standard qualitativi di quelle statali e la persistente differenza delle istituzioni scolastiche relativamente al rapporto di lavoro dei docenti.....  | pag. 218 |

### ***Sezione III***

#### ***I rapporti economici***

|  |          |
|--|----------|
| 1. <i>Il lavoro</i> .....  | pag. 219 |
| 1.1. La garanzia costituzionale della retribuzione .....   | pag. 219 |
| 1.1.1. <i>La legittimità di prestazioni volontariamente rese senza compenso e la necessità di una valutazione complessiva della retribuzione</i> .....   | pag. 219 |
| 1.1.2. <i>La retribuzione del lavoratore preposto a mansioni superiori</i> .....   | pag. 219 |
| 1.2. L'esigenza costituzionale di doverose garanzie e di opportuni temperamenti per le fattispecie di licenziamento .....  | pag. 219 |
| 1.3. La discrezionalità del legislatore nell'attuazione del diritto alla non ingiusta o irragionevole estromissione dal lavoro e la molteplicità dei rimedi apprestabili, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza .....   | pag. 219 |
| 1.4. La non assimilabilità dell'opera professionale dell'ausiliario del giudice al lavoro subordinato .....  | pag. 219 |
| 1.5. La specificità del lavoro agricolo (con riguardo alle prestazioni a sostegno del reddito: il sistema degli elenchi e la decadenza dall'azione giudiziaria) .....  | pag. 220 |
| 1.6. La (illegittima) previsione della facoltà, anziché dell'obbligo, del giudice, quando accertati la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, di disporre la reintegrazione del lavoratore.....   | pag. 220 |
| 1.7. L'attribuzione, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi di un trattamento economico pari alla differenza tra quello tabellarmente previsto come iniziale per la qualifica superiore e il trattamento complessivamente percepito dall'incaricato..... | pag. 222 |
| 1.8. La sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale.....  | pag. 222 |
| 1.9. Il diniego automatico del rilascio della patente a soggetti sottoposti (anche in passato) a misure di prevenzione ovvero condannati per reati in materia di stupefacenti (fattispecie non assimilabile alla revoca) – Auspicio rivolto al legislatore .....   | pag. 222 |

|   |          |
|---|----------|
| 1.10. L'esclusione del riconoscimento, ai fini della ricostruzione della carriera del personale docente, del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie .....  | pag. 222 |
| 1.11. La Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) .....  | pag. 223 |
| 1.11.1. <i>Le linee ispiratrici della riforma: l'omogeneizzazione dei trattamenti, l'eliminazione della componente assistenziale a favore dei lavoratori più anziani e la valorizzazione della storia contributiva dei beneficiari</i> .....  | pag. 223 |
| 1.11.2. <i>La liquidazione anticipata quale incentivo all'autoimprenditorialità</i> .....   | pag. 224 |
| 1.11.3. <i>L'obbligo del lavoratore di restituire integralmente la liquidazione anticipata qualora instauri un rapporto di lavoro subordinato nel periodo di spettanza della prestazione periodica – Invito al legislatore</i> .....  | pag. 224 |
| 2. <i>La previdenza</i> .....   | pag. 225 |
| 2.1. Le finalità della riforma della previdenza complementare.....  | pag. 225 |
| 2.2. L'asserita insufficienza dei rimedi in caso di inadempimento dell'obbligo del datore di versare a un fondo di previdenza complementare le quote di TFR spettanti al lavoratore – Auspicio rivolto al legislatore .....   | pag. 225 |
| 3. <i>L'assistenza</i> .....  | pag. 226 |
| 3.1. Il diritto all'assistenza e il correlativo dovere di solidarietà economica e sociale in capo allo Stato e alla comunità (le misure basate sullo stato di bisogno del beneficiario) .....   | pag. 226 |
| 3.2. La facoltà del legislatore di circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali, nel rispetto dei limiti della ragionevolezza e della garanzia di una vita dignitosa .....   | pag. 226 |
| 3.3. L'esigenza costituzionale di un collegamento, verificabile secondo i canoni del sindacato di uguaglianza e ragionevolezza, tra la funzione del servizio sociale e i criteri legislativi di selezione dei beneficiari.....  | pag. 226 |
| 3.4. L'esigenza costituzionale di un'idonea e ragionevole correlazione della residenza (protratta) in un determinato territorio con la funzione e la finalità dei servizi e delle prestazioni .....   | pag. 227 |
| 3.5. Il necessario collegamento tra la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica e i criteri legislativi di selezione dei beneficiari (il sindacato di ragionevolezza sul requisito della residenza protratta) .....  | pag. 227 |
| 3.6. Il divieto costituzionale di configurare la residenza protratta nel territorio regionale quale requisito di accesso a provvidenze connesse ai bisogni primari dell'essere umano, anziché come semplice criterio premiale .....   | pag. 228 |
| 3.7. Il reddito di cittadinanza.....  | pag. 228 |
| 3.7.1. <i>La natura di misura fondamentale di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale (soggetta anche a particolari requisiti di onorabilità)</i> .....  | pag. 228 |
| 3.7.2. <i>La sospensione dell'erogazione nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale</i> .....   | pag. 229 |
| 3.8. L'assegno sociale quale misura assistenziale fondata sullo stato di bisogno derivante dall'indigenza (distinzione rispetto ad altre provvidenze) .....   | pag. 230 |
| 3.9. Il pieno ristoro del danno biologico conseguente a infortuni sul lavoro e a malattie professionali .....   | pag. 230 |
| 3.10. L'(illegittima) esclusione della piena stima del danno biologico (secondo la "formula Gabrielli") in caso di tecnopatía aggravata dagli effetti pregiudizievoli di una pregressa patologia concorrente del lavoratore già beneficiario di una rendita parametrata sulla capacità lavorativa generica..... | pag. 230 |
| 3.11. L'(illegittima) esclusione dei nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo dall'area di protezione più favorevole riservata ai nuclei con redditi da pensione, da   |          |

|   |          |
|---|----------|
| lavoro dipendente o assimilato, ai fini della determinazione del canone di locazione supportabile (norme della Regione Lombardia).....  | pag. 231 |
| 3.12. L’(illegittima) esclusione da benefici abitativi e di sostegno economico dei condannati in via definitiva per reati contro la persona (norme della Regione Abruzzo).....  | pag. 232 |
| 3.13. La (illegittima) revoca delle prestazioni assistenziali nei confronti dei condannati per mafia e terrorismo che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere .....   | pag. 233 |
| 4. <i>L’iniziativa economica</i> .....  | pag. 233 |
| 4.1. L’apposizione di limiti di ordine generale corrispondenti all’utilità sociale o alla protezione di valori primari della persona, purché non arbitrari o incongrui .....  | pag. 233 |
| 4.2. La complessa operazione di bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica (comprensiva delle possibilità di scelta dell’imprenditore) e i limiti al suo esercizio ...  | pag. 234 |
| 4.3. La legittimità di limiti all’autonomia contrattuale, purché preordinati al raggiungimento di scopi previsti o consentiti dalla Costituzione.....   | pag. 234 |
| 4.4. Il fondamento costituzionale della tutela della concorrenza .....  | pag. 234 |
| 4.5. L’abuso dell’affidamento diretto dei contratti pubblici e l’indirizzo restrittivo del legislatore.....   | pag. 234 |
| 4.6. La non invocabilità della tutela dell’affidamento per rapporti concessori esauriti e l’incidenza del rischio normativo in settori di mercato intensamente regolati (i giochi pubblici) .....   | pag. 234 |
| 4.7. La compatibilità costituzionale di un esonero legale dalla responsabilità (condizioni).....  | pag. 235 |
| 4.8. La (illegittima) sospensione della presentazione delle domande di autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture per anziani non autosufficienti fino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....   | pag. 235 |
| 4.9. La revisione delle convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010, ferma la piena efficacia degli accordi fino al 1° gennaio 2019.....   | pag. 235 |
| 4.10. Il differimento al 30 settembre 2018 del termine entro cui l’Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e l’aumento degli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica – Auspicio rivolto al legislatore.....  | pag. 236 |
| 4.11. Il divieto di attività edilizie quale misura di salvaguardia disposta, nelle more dell’adeguamento del piano del parco, per il territorio interessato dall’ampliamento del perimetro del parco regionale dell’Appia Antica (norme della Regione Lazio) .....  | pag. 237 |
| 4.12. L’interpretazione adeguatrice della previsione del 20% dell’importo del contratto pubblico quale limite al possibile accoglimento delle riserve, anziché alla loro iscrizione da parte dell’impresa appaltatrice (non preclusivo delle ordinarie tutele contrattuali).....  | pag. 237 |
| 4.13. L’obbligo, per la banca di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015 che opti per conferire l’azienda bancaria a una spa autorizzata all’esercizio dell’attività bancaria, anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, di versare al bilancio dello Stato, all’atto del conferimento, il 20% del patrimonio netto, a pena di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione ..... | pag. 237 |
| 4.14. L’(illegittimo) inserimento della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e della truffa ai danni dello Stato tra i delitti per i quali la  |          |

|  |          |
|--|----------|
| condanna, definitiva o anche confermata in appello, determina gli effetti interdittivi della comunicazione antimafia.....  | pag. 238 |
| 4.15. L’(illegittimo) obbligo, a carico dei titolari di concessioni affidate direttamente, di esternalizzare, mediante appalto a terzi, l’80% dei contratti di lavori, servizi e forniture, relativi a concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro, e di realizzare il restante 20% attraverso società <i>in house</i> o comunque controllate o collegate .....   | pag. 239 |
| 5. <i>La proprietà</i> .....   | pag. 240 |
| 5.1. L’ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni (ammissibilità e limiti).....  | pag. 240 |
| 5.2. L’edificabilità legale come qualità del bene e profilo essenziale dello statuto della proprietà che non tollera disparità di trattamento sul territorio nazionale.....  | pag. 240 |
| 5.3. L’indennizzo per l’espropriazione (i criteri del sindacato di costituzionalità).....  | pag. 240 |
| 5.4. Gli assetti fondiari collettivi.....  | pag. 241 |
| 5.4.1. <i>La vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi: l’evoluzione normativa e giurisprudenziale e l’interesse unitario della comunità nazionale alla relativa conservazione</i> .....  | pag. 241 |
| 5.4.2. <i>Il dominio collettivo quale diritto dominicale, riservato a una comunità, avente ad oggetto un bene fondiario o un corpo idrico (titolarità, regime giuridico dei beni e consistenza della situazione soggettiva)</i> .....  | pag. 241 |
| 5.5. Il divieto di attività edilizie quale misura di salvaguardia disposta, nelle more dell’adeguamento del piano del parco, per il territorio interessato dall’ampliamento del perimetro del parco regionale dell’Appia Antica (norme della Regione Lazio) .....  | pag. 242 |
| 5.6. La non condonabilità delle opere abusive determinata da un vincolo sopravvenuto imposto dalla legislazione statale e regionale di tutela ambientale e archeologica (norme della Regione Lazio) .....  | pag. 242 |
| 5.7. La (illegittima) sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l’inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia – Invito al legislatore .....  | pag. 243 |
| 5.8. La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l’estensione della legittimazione all’affrancazione).....   | pag. 244 |
| 5.9. Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore.....   | pag. 244 |
| 6. <i>La cooperazione a carattere di mutualità</i> .....   | pag. 244 |
| 6.1. L’obbligo, per la banca di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015 che opti per conferire l’azienda bancaria a una spa autorizzata all’esercizio dell’attività bancaria, anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, di versare al bilancio dello Stato, all’atto del conferimento, il 20% del patrimonio netto, a pena di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione ..... | pag. 244 |
| 7. <i>La tutela del risparmio</i> .....  | pag. 245 |
| 7.1. L’art. 47 Cost. quale norma programmatica di principio volta a orientare la discrezionalità del legislatore .....   | pag. 245 |
| 7.2. L’obbligo, per la banca di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015 che opti per conferire l’azienda bancaria a una spa autorizzata all’esercizio dell’attività bancaria, anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, di versare al bilancio dello Stato, all’atto del conferimento, il 20% del patrimonio netto, a pena di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione ..... | pag. 245 |

## **Sezione IV**

### **I rapporti politici**

|  |          |
|--|----------|
| 1. La rilevanza di questioni in materia elettorale promananti da azioni di accertamento (i requisiti e gli argomenti impiegati dalla giurisprudenza costituzionale: la sufficienza e la non implausibilità della motivazione, il rilievo del diritto di voto, l'esigenza di scongiurare "zone franche" e l'effettiva pregiudizialità dei quesiti)..... | pag. 247 |
| 2. Il diritto di elettorato attivo .....   | pag. 247 |
| 2.1. L'identificazione <i>ratione officii</i> del sindaco del Comune capoluogo quale sindaco della Città metropolitana – Monito al legislatore.....  | pag. 247 |
| 3. Il diritto di elettorato passivo .....  | pag. 247 |
| 3.1. Qualificazione come diritto politico fondamentale e inviolabile .....   | pag. 247 |
| 3.2. Le finalità sottese alle disposizioni sulla raccolta delle sottoscrizioni a corredo delle candidature alle elezioni (garantire la relativa credibilità e affidabilità e prevenire un'eccessiva dispersione di voti).....  | pag. 247 |
| 4. Le elezioni politiche .....   | pag. 248 |
| 4.1. La previsione di un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinomiale (ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai 120 giorni rispetto alla scadenza naturale) ai fini della presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati – Invito al legislatore .....                      | pag. 248 |
| 4.2. Il contenzioso elettorale preparatorio .....  | pag. 249 |
| 4.2.1. <i>Nozione</i> .....  | pag. 249 |
| 4.2.2. <i>La competenza del giudice ordinario, quale giudice dei diritti, a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni e la limitazione del controllo delle Camere alla verifica dei titoli degli eletti</i> .....  | pag. 249 |
| 4.2.3. <i>La differente tutela accordata al diritto di elettorato attivo e al diritto di elettorato passivo – Monito al legislatore</i> .....  | pag. 250 |
| 5. Il diritto di petizione.....  | pag. 251 |
| 5.1. La qualificazione in termini di diritto individuale, anziché di attribuzione costituzionale tutelabile con lo strumento del conflitto interorganico (l'inammissibilità del conflitto promosso da un cittadino per conto dei firmatari di una petizione conseguente all'introduzione dell'obbligo di certificazione verde COVID-19).....           | pag. 251 |
| 6. La disciplina statale dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive .....  | pag. 252 |
| 6.1. Le finalità perseguite e la riconducibilità del nucleo essenziale alla competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, prevalente sulle attribuzioni regionali.....   | pag. 252 |
| 6.2. La sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti .....   | pag. 253 |
| 6.2.1. <i>La natura cautelare della misura a tutela di principi costituzionali</i> .....   | pag. 253 |
| 6.2.2. <i>Il mancato coinvolgimento delle Regioni nell'adozione della normativa</i> .....  | pag. 253 |
| 6.2.3. <i>La preclusione di una valutazione giudiziaria di proporzionalità della misura cautelare</i> .....  | pag. 253 |
| 6.3. La sospensione di diritto dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti .....   | pag. 253 |
| 6.3.1. <i>La natura cautelare della misura a tutela di principi costituzionali</i> .....   | pag. 253 |
| 6.3.2. <i>La preclusione al giudice di un sindacato di proporzionalità della misura rispetto alla gravità dei fatti accertati in sede penale</i> .....   | pag. 253 |

|   |          |
|---|----------|
| 6.3.3. <i>La previsione della durata fissa di 18 mesi</i> ..... | pag. 254 |
|---|----------|

## **Sezione V**

### **I tributi**

|   |          |
|---|----------|
| 1. <i>Il dovere tributario</i> .....  | pag. 255 |
| 1.1. <i>La riconducibilità al principio di solidarietà e la preordinazione al finanziamento dei diritti costituzionali</i> .....  | pag. 255 |
| 2. <i>L'art. 53 Cost. come espressione specifica in materia tributaria dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza</i> .....  | pag. 255 |
| 3. <i>Gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria</i> .....   | pag. 255 |
| 4. <i>La tendenziale irrilevanza del nomen iuris usato dal legislatore</i> .....  | pag. 255 |
| 5. <i>L'evoluzione del concetto di capacità contributiva nel complesso contesto contemporaneo</i> .....   | pag. 255 |
| 6. <i>Il principio di polisistematicità dell'ordinamento tributario e il ragionevole adattamento ai vari tributi di istituti comuni</i> .....   | pag. 255 |
| 7. <i>L'inidoneità delle disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente a fungere da parametro del giudizio di costituzionalità</i> .....  | pag. 256 |
| 8. <i>Le imposte sui redditi</i> .....  | pag. 256 |
| 8.1. <i>La necessità di un'adeguata giustificazione delle discriminazioni qualitative dei redditi</i> .....   | pag. 256 |
| 8.2. <i>La detraibilità dall'IRPEF delle erogazioni eseguite, tramite sistemi tracciabili, da candidati ed eletti alle cariche pubbliche in favore di partiti e movimenti politici, pur se non caratterizzate da spirito di liberalità</i> .....  | pag. 256 |
| 8.3. <i>L'addizionale IRES applicata, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, alla Banca d'Italia e agli enti creditizi, finanziari e assicurativi</i> .....  | pag. 256 |
| 9. <i>L'imposta di registro</i> .....   | pag. 257 |
| 9.1. <i>L'applicazione dell'imposta secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, sulla base degli elementi desumibili da esso e prescindendo, di regola, da quelli extratestuali e dagli atti collegati</i> .....  | pag. 257 |
| 9.2. <i>L'intervenuta attribuzione di efficacia retroattiva, con norma interpretativa, alla regola che dispone l'applicazione dell'imposta secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione (norma di sistema che riafferma l'origine storica dell'"imposta d'atto")</i> .....  | pag. 257 |
| 10. <i>L'obbligo, per la banca di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015 che opti per conferire l'azienda bancaria a una spa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, di versare al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, il 20% del patrimonio netto, a pena di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (esclusione della natura tributaria del versamento)</i> .. | pag. 258 |
| 11. <i>La riscossione</i> .....   | pag. 259 |
| 11.1. <i>L'essenzialità della funzione per la tutela dei diritti sociali e civili e per la vita stessa della comunità</i> .....   | pag. 259 |
| 11.2. <i>Il divieto costituzionale di assoggettare il contribuente all'azione del fisco per un tempo indeterminato</i> .....  | pag. 259 |
| 11.3. <i>La remunerazione dell'attività degli agenti della riscossione con un aggio pari a una percentuale fissa delle somme riscosse – Monito al legislatore</i> .....   | pag. 259 |

**Sezione VI**  
**La tutela dei diritti nella giurisdizione**

|  |          |
|--|----------|
| 1. Il procedimento civile .....  | pag. 261 |
| 1.1. La revocazione per errore di fatto .....  | pag. 261 |
| 1.1.1. La ratio di garantire la giustizia della decisione e la sua esperibilità contro ogni provvedimento giurisdizionale con attitudine al giudicato e insuscettibile di appello, a prescindere dalla veste formale .....   | pag. 261 |
| 1.1.2. La ritenuta esperibilità (con sentenza interpretativa di rigetto) contro l'ordinanza collegiale conclusiva del procedimento di liquidazione dei compensi del difensore .....  | pag. 261 |
| 1.2. Il processo sommario di cognizione quale rito destrutturato formalmente ma pur sempre a cognizione piena .....  | pag. 262 |
| 1.3. Il rito camerale.....   | pag. 263 |
| 1.3.1. L'assenza di formalismi non essenziali.....   | pag. 263 |
| 1.4. L'emersione, a seguito delle recenti riforme del processo civile, di una nozione sostanziale di atto giurisdizionale decisorio, comprensiva di tutti i provvedimenti non aventi la veste formale di sentenza ma ad essa equiparabili sotto il profilo contenutistico ed effettuale (l'erosione del primato del giudizio ordinario di cognizione e della sentenza e la scelta legislativa a favore dell'ordinanza decisoria) ... | pag. 263 |
| 1.5. L'esecuzione.....   | pag. 264 |
| 1.5.1. La tendenziale soggezione della pubblica amministrazione all'esecuzione forzata e l'ammissibilità di limiti legislativi .....   | pag. 264 |
| 1.5.2. La sottrazione all'esecuzione forzata dei fondi depositati sulle contabilità speciali a disposizione del Ministero della salute (e in generale delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie da esse vigilate) .....   | pag. 265 |
| 1.5.3. La misura eccezionale della sospensione delle procedure esecutive (ammissibile purché limitata nel tempo e sorretta da un ragionevole bilanciamento tra i valori in conflitto) .....  | pag. 265 |
| 1.5.4. La (illegittima) seconda proroga in tempo di pandemia da COVID-19, dal 1° gennaio al 30 giugno 2021, della sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato (sopravvenuta irragionevolezza e sproporzione del bilanciamento legislativo).....   | pag. 266 |
| 1.5.5. Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore .....  | pag. 267 |
| 1.5.6. La sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, quali misure emergenziali nel contesto della pandemia da COVID-19 .....   | pag. 269 |
| 1.5.6.1. L'originaria estensione dal 19 maggio al 31 dicembre 2020 .....   | pag. 269 |
| 1.5.6.2. La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2021 .....  | pag. 269 |
| 1.5.7. La convalida dello sfratto per morosità conseguente al mancato pagamento delle sole spese processuali nel termine di grazia concesso al conduttore .....  | pag. 269 |
| 1.6. Le spese processuali .....  | pag. 270 |
| 1.6.1. L'inclusione, con sentenza di accoglimento, dell'onorario del curatore dell'eredità giacente tra le spese anticipate dall'erario, ove la procedura attivata d'ufficio si sia conclusa senza accettazione e con incapacità del patrimonio .....  | pag. 270 |
| 1.6.2. La preclusione al giudice della facoltà di addebitare a una parte diversa dal ricorrente il costo della consulenza tecnica d'ufficio preventiva, configurata come condizione di procedibilità della domanda risarcitoria per responsabilità sanitaria.....  | pag. 271 |

|  |          |
|--|----------|
| 1.6.3. <i>L'illegittimo divieto di aumentare, nella misura del 40% per ciascun componente oltre il primo, il compenso del collegio peritale nei giudizi di responsabilità medica</i> .....   | pag. 272 |
| 1.7. Le procedure concorsuali .....  | pag. 273 |
| 1.7.1. <i>La liquidazione coatta amministrativa</i> .....  | pag. 273 |
| 1.7.1.1. I caratteri distintivi rispetto al fallimento .....   | pag. 273 |
| 1.7.1.2. La riserva alla legge statale della relativa disciplina, in ragione del suo carattere derogatorio rispetto alle regole ordinarie di accertamento dei crediti e di responsabilità patrimoniale.....  | pag. 273 |
| 1.7.2. <i>La composizione delle crisi da sovraindebitamento</i> .....  | pag. 273 |
| 1.7.2.1. La possibilità per i debitori di chiedere la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi in quella di liquidazione del patrimonio anche nelle ipotesi di mancato accordo con i creditori.....  | pag. 273 |
| 2. <i>Il procedimento penale</i> .....   | pag. 274 |
| 2.1. La persona offesa dal reato.....  | pag. 274 |
| 2.1.1. <i>La qualità di parte eventuale, portatrice del duplice interesse al risarcimento del danno e all'affermazione della responsabilità dell'autore del reato (la separazione dei giudizi penale e civile)</i> .....   | pag. 274 |
| 2.1.2. <i>La decorrenza del computo del termine di ragionevole durata del processo penale dall'assunzione della qualità di parte civile – Invito al legislatore</i> .....  | pag. 274 |
| 2.2. Le relazioni tra giudizio civile e giudizio penale .....  | pag. 275 |
| 2.2.1. <i>I principi di autonomia e di separazione (azione civile esercitata nella sede sua propria)</i> .....   | pag. 275 |
| 2.2.2. <i>Il principio di accessorietà (azione civile esercitata in sede penale): la regola generale della condanna quale presupposto per la decisione sulla domanda civile e le eccezioni previste nella disciplina delle impugnazioni</i> .....  | pag. 275 |
| 2.3. L'incidente probatorio.....   | pag. 276 |
| 2.3.1. <i>Le finalità sottese all'ipotesi, speciale o atipica, riguardante l'assunzione del contributo testimoniale di soggetti vulnerabili nei procedimenti per reati legati alla sfera sessuale (la deroga al criterio generale di non rinviabilità della prova al dibattimento)</i> .....           | pag. 276 |
| 2.3.2. <i>L'assunzione della testimonianza del minorenne mero testimone nei procedimenti per reati riguardanti la sfera sessuale</i> .....   | pag. 278 |
| 2.4. La celebrazione in presenza dell'udienza penale nella prima fase della pandemia da COVID-19, salvo il consenso delle parti allo svolgimento da remoto .....   | pag. 279 |
| 2.5. La decisione sull'impugnazione ai soli effetti civili del giudice di appello, che dichiari prescritto il reato, quando nei confronti dell'imputato sia stata pronunciata in primo grado condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni a favore della parte civile ..... | pag. 279 |
| 2.6. I procedimenti speciali alternativi al giudizio .....   | pag. 280 |
| 2.6.1. <i>Il giudizio abbreviato</i> .....   | pag. 280 |
| 2.6.1.1. La facoltà dell'imputato di riproporre al giudice del dibattimento, prima della dichiarazione di apertura, la richiesta di giudizio abbreviato condizionato, rigettata in sede di udienza preliminare ovvero dopo la notifica del decreto di giudizio immediato .....                         | pag. 280 |
| 2.6.1.2. L'inapplicabilità dell'istituto al soggetto che ne abbia fatto richiesta in appello, in un momento in cui non era consentito l'accesso al rito ma comunque anteriore all'espletamento dell'istruttoria dibattimentale.....  | pag. 280 |
| 2.6.1.3. La preclusione del rito all'imputato di reato punibile con l'ergastolo, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto con perizia assunta in incidente probatorio .....   | pag. 281 |
| 2.6.1.4. La preclusione del rito all'imputato di delitto punibile con l'ergastolo, anche quando sia ipotizzabile l'irrogazione di una pena diversa .....   | pag. 282 |
| 2.6.2. <i>L'oblazione</i> .....  | pag. 282 |

|  |          |
|--|----------|
| 2.6.2.1. La <i>ratio</i> dell'istituto .....   | pag. 282 |
| 2.6.2.2. La discrezionalità del legislatore nell'articolazione della disciplina .....  | pag. 282 |
| 2.7. Il procedimento davanti al giudice di pace .....  | pag. 282 |
| 2.7.1. <i>La non comparabilità con il procedimento davanti al tribunale</i> .....  | pag. 282 |
| 2.7.2. <i>L'inapplicabilità del proscioglimento per la particolare tenuità del fatto</i> .....   | pag. 283 |
| 2.8. Le spese processuali .....  | pag. 283 |
| 2.8.1. <i>L'illegittimo divieto di aumentare, nella misura del 40% per ciascun componente oltre il primo, il compenso del collegio peritale nei giudizi di responsabilità medica</i> .....   | pag. 283 |
| 2.9. L'esecuzione penale .....   | pag. 283 |
| 2.9.1. <i>L'interesse dello Stato democratico di diritto all'esecuzione di pene costantemente conformi a Costituzione</i> .....  | pag. 283 |
| 2.9.2. <i>L'incompatibilità con i principi costituzionali di preclusioni assolute all'accesso a misure di favore</i> .....   | pag. 283 |
| 2.9.3. <i>La sospensione dell'ordine di esecuzione</i> .....   | pag. 283 |
| 2.9.3.1. La ricognizione della pregressa giurisprudenza costituzionale sulle fattispecie ostative .....  | pag. 283 |
| 2.9.3.2. Il potere-dovere dei giudici comuni di interpretare in senso costituzionalmente adeguato (e compatibile con il divieto di retroattività in materia penale) le sopravvenienze normative che amplino il novero dei reati ostativi alla sospensione .....  | pag. 285 |
| 2.9.3.3. L'inserimento del reato di maltrattamenti familiari in presenza di minori tra le fattispecie ostative (inapplicabilità della novella ai fatti pregressi) .....  | pag. 285 |
| 2.9.3.4. Il divieto di sospensione nei confronti dei condannati per il delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri aggravato dall'uso di mezzi non propri .....  | pag. 285 |
| 2.9.4. <i>Il regime carcerario speciale</i> .....  | pag. 286 |
| 2.9.4.1. Il bilanciamento delle esigenze di prevenzione speciale con la finalizzazione rieducativa delle pene e delle misure di sicurezza: il vaglio di compatibilità di singole prescrizioni e la necessità di un'interpretazione adeguatrice della disciplina .....  | pag. 286 |
| 2.9.4.2. La disciplina dei colloqui dei detenuti con i figli minorenni, in tempo di pandemia e a regime (questioni inammissibili per palese difetto di competenza del rimettente) .....  | pag. 287 |
| 2.9.4.3. L'applicazione agli internati in esecuzione di una misura di sicurezza detentiva delle sole restrizioni necessarie, secondo criteri di proporzionalità e congruità, a soddisfare le esigenze di ordine pubblico e sicurezza (sentenza interpretativa di rigetto) .....  | pag. 288 |
| 2.9.5. <i>Le misure alternative alla detenzione</i> .....  | pag. 289 |
| 2.9.5.1. Il divieto triennale di concessione (esteso anche ai permessi premio e al lavoro all'esterno) al condannato al quale sia stata revocata una misura alternativa ottenuta in precedenza – Segnalazione al legislatore .....   | pag. 289 |
| 2.9.5.2. La detenzione domiciliare .....   | pag. 290 |
| i) <i>La (illegittima) preclusione assoluta della misura al condannato ultrasettantenne recidivo</i> .....   | pag. 290 |
| 2.9.5.3. La liberazione anticipata .....   | pag. 291 |
| i) <i>La soggezione dell'istituto al principio di legalità</i> .....   | pag. 291 |
| ii) <i>La centralità del beneficio nel percorso rieducativo dei condannati</i> .....   | pag. 291 |
| iii) <i>La revoca (non automatica) del beneficio in caso di condanna sopravvenuta per delitto non colposo (inammissibilità di una sentenza additiva che introduca l'ulteriore ipotesi di applicazione di una misura di sicurezza per la commissione di un "quasi reato")</i> .....   | pag. 292 |
| 2.9.5.4. La liberazione condizionale .....   | pag. 292 |
| i) <i>L'accesso al beneficio dei condannati all'ergastolo quale condizione di compatibilità della pena perpetua con l'obiettivo costituzionale della risocializzazione</i> ..  | pag. 292 |
| ii) <i>La preclusione assoluta del beneficio al condannato all'ergastolo, per delitti di "contesto mafioso", che non collabora con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere: la prospettata illegittimità costituzionale e il rinvio a nuova udienza per consentire al Parlamento di affrontare la materia</i> ..... | pag. 293 |

|  |          |
|--|----------|
| 2.9.6. <i>Il mandato d'arresto europeo</i> .....   | pag. 296 |
| 2.9.6.1. La mancata previsione, quale motivo di rifiuto della consegna all'autorità giudiziaria dello Stato di emissione, delle ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta (rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea) .....   | pag. 296 |
| 2.9.6.2. La mancata previsione del rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano, sempre che la Corte d'appello disponga l'esecuzione in Italia, conformemente al suo diritto interno, della pena o della misura di sicurezza irrogata dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro (rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea)..... | pag. 296 |
| 2.9.7. <i>L'esecuzione penale minorile</i> .....   | pag. 296 |
| 2.9.7.1. La necessaria considerazione della personalità in evoluzione del minore e la preminente finalità educativa .....  | pag. 296 |
| 2.9.7.2. La previsione per l'accesso dei condannati minorenni alle misure alternative di condizioni analoghe a quelle stabilite per gli adulti – Auspicio rivolto al legislatore.....  | pag. 296 |
| 3. <i>La giurisdizione amministrativa</i> .....  | pag. 297 |
| 3.1. L'attrazione alla giurisdizione amministrativa esclusiva anche delle controversie su diritti soggettivi .....   | pag. 297 |
| 3.2. La definitiva certezza del rapporto giuridico amministrativo quale <i>ratio</i> del termine decadenziale per la proposizione dell'azione.....   | pag. 297 |
| 3.3. La (illegittima) decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge n. 99 del 2009 del termine di 60 giorni, previsto a pena di estinzione del giudizio, per la riassunzione del ricorso relativo a controversie in materia di produzione di energia elettrica e infrastrutture di trasporto (devolute al TAR Lazio in sede di giurisdizione esclusiva).....  | pag. 297 |
| 3.4. La (illegittima) limitazione della rinnovazione della notificazione del ricorso alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante .....   | pag. 298 |
| 3.5. La decorrenza del termine per proporre motivi aggiunti, nelle controversie in materia di contratti pubblici, dalla ricezione della comunicazione dell'aggiudicazione, salve le ipotesi di dilazione temporale correlate all'esercizio dell'accesso e riconosciute in giurisprudenza secondo una condivisibile interpretazione adeguatrice .....   | pag. 298 |

## **Capitolo III**

### **L'ordinamento della Repubblica**

#### *Sezione I*

#### *L'ordinamento dello Stato*

|  |          |
|--|----------|
| 1. <i>Gli organi costituzionali</i> .....  | pag. 300 |
| 1.1. Il perimetro della relativa autonomia (normazione, applicazione delle norme e rimedi atti a garantirne l'osservanza) .....  | pag. 300 |
| 1.2. Il divieto di condizionamenti introdotti con decreto-legge .....  | pag. 300 |
| 2. <i>La funzione di garanzia costituzionale</i> .....   | pag. 300 |
| 2.1. La valutazione sistemica della Corte in sede di bilanciamento tra diritti in rapporto di reciproca integrazione nell'ottica della massima espansione delle garanzie ..... | pag. 300 |
| 2.2. La valutazione sistematica della Corte e l'ammissibilità di un ragionevole e giustificato sacrificio di un diritto costituzionale.....                                    | pag. 300 |

|  |          |
|--|----------|
| 2.3. La prevalenza della garanzia della legalità costituzionale e dei diritti fondamentali sull'esigenza di una compiuta regolazione della materia affidata alla discrezionalità legislativa .....   | pag. 300 |
| 2.4. L'inidoneità di una supposta carenza di disciplina in ordine a determinati rapporti a precludere l'accoglimento delle questioni: il ruolo dei giudici comuni e del legislatore.....   | pag. 301 |
| 2.5. Il potere della Corte di esaminare il sistema in cui si inseriscono le disposizioni denunciate indipendentemente dall'occasionale prospettazione delle questioni incidentali .....  | pag. 301 |
| 2.6. Il potere della Corte di individuare il dispositivo più idoneo a rimuovere l'accertato vizio di illegittimità costituzionale .....  | pag. 301 |
| 2.7. La necessità di rinvenire nell'ordinamento, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, anziché una costituzionalmente obbligata, e precisi punti di riferimento, al fine di preservare la discrezionalità del Parlamento.....       | pag. 301 |
| 2.8. La tendenziale retroattività delle sentenze di accoglimento.....  | pag. 301 |
| 2.8.1. <i>Il limite dei rapporti esauriti e, in particolare, del giudicato e la deroga testualmente e originariamente limitata alla materia penale (revirement giurisprudenziale con riguardo alla sanzione amministrativa della revoca della patente) .....</i>                           | pag. 301 |
| 2.8.2. <i>Il limite dei rapporti esauriti per intervenuta inoppugnabilità degli atti amministrativi.....</i>   | pag. 303 |
| 2.9. La modulazione temporale dell'efficacia della pronuncia di illegittimità costituzionale.....  | pag. 303 |
| 2.9.1. <i>L'impiego di una sentenza additiva recante l'indicazione di un termine finale per l'intervento del legislatore (la temporanea tollerabilità della disciplina censurata conseguente al bilanciamento tra il parametro violato e altri rilevanti principi costituzionali).....</i> | pag. 303 |
| 2.9.2. <i>L'illegittimità costituzionale, per violazione dei parametri sopravvenuti, di leggi adottate nel vigore dell'originario Titolo V (il principio di continuità e l'adozione della disciplina dell'ente competente quale dies a quo dell'efficacia della pronuncia) .....</i>       | pag. 304 |
| 2.9.3. <i>L'illegittimità costituzionale sopravvenuta di una legge regionale in caso di modifica del parametro statale successiva alla sua entrata in vigore.....</i>  | pag. 305 |
| 2.10. Il giudicato costituzionale.....   | pag. 305 |
| 2.10.1. <i>Il divieto per il legislatore di mantenere in vita, ripristinare o preservare l'efficacia di una norma (o di una struttura normativa) già dichiarata incostituzionale .....</i>   | pag. 305 |
| 2.10.2. <i>L'esclusione delle spese sostenute dai gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica relativo al personale assunto a tempo determinato (norme della Regione Abruzzo).....</i>  | pag. 305 |
| 2.10.3. <i>La sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, quali misure emergenziali nel contesto della pandemia da COVID-19 .....</i>   | pag. 306 |
| 2.11. La tecnica decisoria della prospettata illegittimità costituzionale e del rinvio a nuova udienza per consentire al Parlamento, in uno spirito di collaborazione istituzionale, di intervenire sulla materia entro un congruo termine .....   | pag. 306 |
| 2.12. Il sindacato sul diritto intertemporale e sulle norme transitorie (la finalità di evitare "zone franche" immuni dal controllo di costituzionalità e l'esigenza di rinvenire nell'ordinamento precisi punti di riferimento per rispettare la discrezionalità legislativa) .....       | pag. 306 |

|  |          |
|--|----------|
| 2.13. La distinzione tra una scelta legislativa illegittima e una scelta meno appropriata di altra pur esistente .....   | pag. 307 |
| 2.14. La rilevanza di questioni in materia elettorale promananti da azioni di accertamento (i requisiti e gli argomenti impiegati dalla giurisprudenza costituzionale: la sufficienza e la non implausibilità della motivazione, il rilievo del diritto di voto, l'esigenza di scongiurare "zone franche" e l'effettiva pregiudizialità dei quesiti) ..... | pag. 307 |
| 2.15. Il requisito della rilevanza quale limite al potere della Corte di sollevare innanzi a sé una questione in via incidentale (l'autorimessione) .....  | pag. 308 |
| 2.16. Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici, richiami .....   | pag. 308 |
| 2.16.1. <i>La necessità di un intervento regolativo dello Stato che permetta alle Regioni di fronteggiare le crisi di solvibilità degli enti strumentali da esse vigilati</i> .....  | pag. 308 |
| 2.16.2. <i>L'impellenza di un intervento legislativo per disciplinare organicamente il riconoscimento dei legami affettivi stabili del minore, nato da PMA praticata da coppie omosessuali, anche con la madre intenzionale</i> .....  | pag. 308 |
| 2.16.3. <i>La necessità di un indifferibile intervento del legislatore per tutelare gli interessi dei bambini nati da maternità surrogata</i> .....  | pag. 309 |
| 2.16.4. <i>La necessità di un intervento legislativo che assicuri, con la previsione di un rito ad hoc, una giustizia pre-elettorale tempestiva anche per le elezioni politiche</i> .....  | pag. 309 |
| 2.16.5. <i>L'opportunità di un intervento legislativo sui tempi per la raccolta delle firme a corredo delle candidature alle elezioni</i> .....  | pag. 309 |
| 2.16.6. <i>L'auspicio per un quadro normativo definito e stabile nel settore dei giochi pubblici</i> .....   | pag. 309 |
| 2.16.7. <i>La segnalazione al legislatore del problematico coordinamento di talune norme in materia di diritti amministrativi, adottate in sede di recepimento della direttiva sui servizi di comunicazione elettronica</i> .....  | pag. 309 |
| 2.16.8. <i>L'invito a una più precisa declinazione legislativa delle modalità di tutela del diritto al silenzio rispetto alle attività istituzionali della CONSOB e della Banca d'Italia</i> .....   | pag. 310 |
| 2.16.9. <i>Il richiamo al legislatore regionale trentino a un esercizio tendenzialmente unitario della potestà ordinamentale in materia di personale dei Comuni (compresi i segretari comunali)</i> .....  | pag. 310 |
| 2.16.10. <i>La necessaria rivalutazione legislativa della disciplina dell'ergastolo "ostativo", alla luce della prospettata illegittimità della preclusione assoluta della liberazione condizionale ai condannati per delitti di "contesto mafioso" non collaboranti</i> .....   | pag. 310 |
| 2.16.11. <i>Il richiamo a una corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. da parte del legislatore regionale a fronte del reiterarsi di comportamenti elusivi</i> .....   | pag. 310 |
| 2.16.12. <i>Il reiterato invito a riconsiderare la rilevante pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio</i> .....  | pag. 310 |
| 2.16.13. <i>La sollecitazione a un'indifferibile riforma dei meccanismi di remunerazione e dell'intero servizio di riscossione coattiva delle entrate pubbliche, alla luce dell'abnorme dimensione delle esecuzioni infruttuose</i> .....  | pag. 310 |
| 2.16.14. <i>La necessità di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado di contemperare l'esercizio dell'attività giornalistica e la tutela della reputazione individuale</i> .....   | pag. 311 |
| 2.16.15. <i>L'ineludibilità di un tempestivo intervento legislativo per l'introduzione di un termine di conclusione del procedimento sanzionatorio e il conseguente superamento di un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione</i> .....  | pag. 311 |
| 2.16.16. <i>L'auspicio per una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio della patente</i> .....   | pag. 311 |
| 2.16.17. <i>L'auspicabile sistemazione della disciplina della previdenza complementare</i> ..  | pag. 311 |

|   |          |
|---|----------|
| 2.16.18. <i>La segnalazione al legislatore circa la possibilità di attenuare la rigorosa e severa preclusione triennale della concessione delle misure alternative e di altri benefici al condannato al quale sia stata revocata altra misura ottenuta in precedenza</i> .....                    | pag. 311 |
| 2.16.19. <i>L'invito al legislatore a determinare, nel rispetto dei principi costituzionali, una diversa sanzione graduabile per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia</i> .....   | pag. 311 |
| 2.16.20. <i>L'invito al legislatore a introdurre meccanismi di flessibilità nella rigida disciplina della restituzione integrale della liquidazione anticipata della NASpI, in caso di intervenuta instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato da parte del beneficiario</i> .....         | pag. 311 |
| 2.16.21. <i>L'ineludibilità di un tempestivo intervento legislativo sul regime prescrizione del recupero dell'accisa sull'energia elettrica</i> .....   | pag. 312 |
| 2.16.22. <i>La segnalazione dell'attuale insoddisfacente tutela dell'interesse della persona offesa dal reato a un sollecito svolgimento delle indagini preliminari e a una sollecita decisione sulla pretesa risarcitoria</i> .....  | pag. 312 |
| 2.16.23. <i>Le proroghe della sospensione degli sfratti per morosità: la non tollerabilità di un'ulteriore compressione del diritto di proprietà del locatore e la possibilità di adottare misure più idonee, ove richieste dall'evoluzione della pandemia da COVID-19</i> .....                  | pag. 312 |
| 2.16.24. <i>Il richiamo a un urgente adempimento del dovere statale di definire i livelli essenziali delle prestazioni, specialmente in vista dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza</i> .....   | pag. 312 |
| 2.16.25. <i>L'auspicio per un ampliamento e una maggiore flessibilità della disciplina relativa all'applicazione delle misure alternative ai condannati minorenni</i> .....   | pag. 312 |
| 2.16.26. <i>La sollecitazione rivolta al legislatore a rimediare alla mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana</i> .....  | pag. 312 |
| 2.16.27. <i>Il rinnovato auspicio per una rimediazione legislativa sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di lesioni personali stradali gravi o gravissime</i> .....   | pag. 312 |
| 2.16.28. <i>Il duplice auspicio relativo a una precisa disciplina del procedimento di parifica e a una rappresentazione trasparente delle risultanze della gestione al termine di ogni legislatura regionale</i> .....  | pag. 313 |
| 2.16.29. <i>Il nuovo richiamo all'attesa ampia riforma di sistema in materia di reati contro il patrimonio</i> .....  | pag. 313 |
| 2.17. <i>La legittimazione delle Regioni a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali (la possibile iniziativa del Consiglio delle autonomie locali)</i> .....   | pag. 313 |
| 2.18. <i>Il divieto di porre in discussione, in sede di conflitto intersoggettivo, la legittimità costituzionale della disciplina primaria applicata dall'atto impugnato e non censurata in via principale nel prescritto termine decadenziale (la garanzia della certezza del diritto)</i> ..... | pag. 313 |
| <b>3. Il Parlamento</b> .....   | pag. 313 |
| 3.1. <i>L'autonomia normativa e funzionale delle Camere (estensione e limiti)</i> .....   | pag. 313 |
| 3.2. <i>L'esclusiva capacità qualificatoria dei regolamenti parlamentari</i> .....  | pag. 314 |
| 3.3. <i>La competenza del giudice ordinario, quale giudice dei diritti, a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni e la limitazione del controllo delle Camere alla verifica dei titoli degli eletti</i> .....                           | pag. 314 |
| 3.4. <i>La garanzia del libero mandato parlamentare: l'operatività nei rapporti con gli elettori e con il partito di appartenenza e l'assenza di garanzia giuridica per istruzioni e accordi volti a incidere sullo status dell'eletto</i> .....  | pag. 314 |

|  |          |
|--|----------|
| 3.5. La detraibilità dall'IRPEF delle erogazioni eseguite, tramite sistemi tracciabili, da candidati ed eletti alle cariche pubbliche in favore di partiti e movimenti politici, pur se non caratterizzate da spirito di liberalità.....   | pag. 314 |
| 3.6. Le attribuzioni individuali del parlamentare .....  | pag. 315 |
| 3.6.1. <i>Il potere di presentare interrogazioni rivolte al Governo</i> .....  | pag. 315 |
| 3.6.2. <i>La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in caso di violazioni manifeste delle prerogative costituzionali</i> .....  | pag. 315 |
| 3.6.2.1. L'inammissibilità dei conflitti promossi da deputati avverso le misure governative di contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e la relativa cornice normativa.....   | pag. 316 |
| 3.6.2.2. L'inammissibilità del conflitto promosso da un senatore in seguito a dichiarazioni di inammissibilità e improponibilità di emendamenti dallo stesso presentati in sede di conversione di decreti-legge.....   | pag. 317 |
| 3.6.2.3. L'inammissibilità del conflitto promosso da un deputato a seguito della decisione presidenziale contraria all'ammissione di un progetto di legge .....  | pag. 317 |
| 3.6.2.4. L'inammissibilità del conflitto promosso da un senatore in relazione alla pretesa incisione del proprio potere di presentare interrogazioni rivolte al Governo.....   | pag. 317 |
| 3.6.2.5. L'inammissibilità del conflitto promosso da un senatore avverso la delibera del Collegio dei questori del Senato recante la prescrizione del possesso e dell'esibizione della certificazione verde COVID-19 quali condizioni per partecipare ai lavori parlamentari.....  | pag. 318 |
| 3.6.2.6. L'inammissibilità del conflitto promosso da taluni deputati avverso la previsione del possesso e dell'esibizione della certificazione verde COVID-19 quali condizioni per partecipare ai lavori parlamentari .....  | pag. 319 |
| 3.7. Le prerogative riferibili alla Camera di appartenenza del parlamentare .....  | pag. 320 |
| 3.7.1. <i>Il potere di inibire una pronuncia giudiziale di responsabilità del parlamentare per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, soggetto al controllo della Corte in sede di conflitto tra poteri</i> .....   | pag. 320 |
| 4. <i>La funzione normativa</i> .....  | pag. 320 |
| 4.1. La riserva alle fonti di livello costituzionale dell'individuazione delle fonti primarie .....  | pag. 320 |
| 4.2. Il procedimento legislativo.....  | pag. 320 |
| 4.2.1. <i>La distinzione tra le correzioni di errori materiali e le modifiche normative vere e proprie (rigorosamente assoggettate alle forme costituzionalmente prescritte)</i> ...   | pag. 320 |
| 4.3. La legge retroattiva.....   | pag. 320 |
| 4.3.1. <i>Ammissibilità e limiti</i> .....   | pag. 320 |
| 4.3.2. <i>Il necessario fondamento nella tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (integranti i "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della CEDU)</i> .....   | pag. 321 |
| 4.3.3. <i>L'onere per lo Stato di identificare i motivi imperativi di interesse generale fondanti l'adozione di norme retroattive</i> .....  | pag. 321 |
| 4.3.4. <i>La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l'estensione della legittimazione all'affrancazione)</i> .....   | pag. 321 |
| 4.4. La legge di interpretazione autentica .....   | pag. 321 |
| 4.4.1. <i>L'intervenuta attribuzione di efficacia retroattiva, con norma interpretativa, alla regola che dispone l'applicazione dell'imposta di registro secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione (norma di sistema che riafferma l'origine storica dell'"imposta d'atto")</i> ..... | pag. 321 |
| 4.4.2. <i>Il persistente obbligo del gestore uscente, affermato con norma interpretativa, di pagare il canone di concessione previsto dal contratto, nelle more del compimento della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale</i> .....   | pag. 321 |

|   |          |
|---|----------|
| 4.5. Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica.....   | pag. 322 |
| 4.5.1. <i>La palese erroneità dell'autoqualificazione di una norma come interpretativa quale indice della sua irragionevolezza</i> .....  | pag. 322 |
| 4.5.2. <i>La sostanziale indifferenza, ai fini dello scrutinio, della distinzione tra norme interpretative e norme innovative con efficacia retroattiva, purché adeguatamente giustificate sul piano della ragionevolezza e non contrastanti con valori costituzionalmente protetti</i> ..... | pag. 322 |
| 4.6. La legge-provvedimento.....  | pag. 323 |
| 4.6.1. <i>Compatibilità costituzionale e ambito del sindacato della Corte (i limiti della non arbitrarietà e della non irragionevolezza)</i> .....  | pag. 323 |
| 4.7. Le leggi di sanatoria a copertura di precedenti atti amministrativi (ammissibilità e scrutinio rigoroso).....  | pag. 323 |
| 4.8. La delegazione legislativa .....   | pag. 323 |
| 4.8.1. <i>Il rapporto tra legge delega e decreto legislativo</i> .....  | pag. 323 |
| 4.8.1.1. I principi della delega quale base e limite delle norme delegate nonché strumenti per la loro interpretazione .....  | pag. 323 |
| 4.8.1.2. Il coordinamento e l'interpretazione unitaria di criteri direttivi generali e specifici.....   | pag. 323 |
| 4.8.1.3. L'obbligo per il legislatore delegante di dettare, in materia di sanzioni, criteri direttivi precisi e determinati, quale corollario della riserva di legge e della centralità del Parlamento nelle scelte penali.....   | pag. 323 |
| 4.8.2. <i>I criteri di esercizio della delega</i> .....   | pag. 324 |
| 4.8.2.1. La discrezionalità del legislatore delegato e la specificità dei criteri di delega .....   | pag. 324 |
| 4.8.2.2. La legittima adozione di norme che rappresentino il coerente sviluppo e il completamento delle scelte del legislatore delegante .....  | pag. 324 |
| 4.8.2.3. La discrezionalità del legislatore delegato in sede di adeguamento della normativa nazionale a quella europea e di riordino di una materia complessa.....  | pag. 324 |
| 4.8.2.4. Il potere-dovere del Governo di innovare la normativa preesistente, ove richiesto dall'attuazione di norme europee.....  | pag. 324 |
| 4.8.3. <i>Il vizio di eccesso di delega</i> .....   | pag. 324 |
| 4.8.3.1. L'indebita dilatazione dell'oggetto .....  | pag. 324 |
| 4.8.4. <i>Perimetro e criteri del sindacato di legittimità costituzionale</i> .....   | pag. 325 |
| 4.8.4.1. Il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli .....   | pag. 325 |
| 4.8.5. <i>Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)</i> .....  | pag. 325 |
| 4.8.5.1. La decorrenza, dall'annotazione o dalla scoperta dell'impotenza, del termine annuale di decadenza dall'azione di impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità.....   | pag. 325 |
| 4.8.5.2. La limitazione della rinnovazione della notificazione del ricorso innanzi al giudice amministrativo alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante...   | pag. 325 |
| 4.8.5.3. L'aggravamento del trattamento sanzionatorio della contravvenzione di violazione degli obblighi posti a carico dell'armaiolo .....   | pag. 326 |
| 4.8.5.4. La previsione per l'accesso dei condannati minorenni alle misure alternative di condizioni analoghe a quelle stabilite per gli adulti – Auspicio rivolto al legislatore .....  | pag. 326 |
| 4.8.5.5. L'interruzione <i>ex lege</i> (all'atto dell'entrata in vigore della nuova normativa sulla <i>privacy</i> ) della prescrizione del credito vantato dal Garante per la protezione dei dati personali per somme dovute a titolo di sanzione amministrativa.....                        | pag. 327 |
| 4.9. La decretazione d'urgenza .....  | pag. 328 |
| 4.9.1. <i>I decreti-legge a contenuto plurimo volti a fronteggiare situazioni complesse e variegate (la rilevanza del profilo teleologico)</i> .....  | pag. 328 |
| 4.9.2. <i>Il divieto di interferenza con lo svolgimento delle attività degli organi costituzionali</i> .....  | pag. 328 |
| 4.9.3. <i>Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione e la sua necessaria coerenza oggettiva e finalistica con il decreto-legge</i> .....   | pag. 328 |

|  |          |
|--|----------|
| 4.9.4. <i>Il divieto di introdurre, in sede di conversione, norme estranee al contenuto e alle finalità del decreto-legge</i> .....  | pag. 328 |
| 4.9.5. <i>L'approvazione di emendamenti implicanti mancata conversione in parte qua</i> .....  | pag. 329 |
| 4.9.6. <i>I limiti del sindacato della Corte sui presupposti costituzionali di adozione del decreto-legge</i> .....  | pag. 329 |
| 4.9.7. <i>Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)</i> .....  | pag. 329 |
| 4.9.7.1. <i>La proroga al 30 giugno 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19</i> .....   | pag. 329 |
| 4.9.8. <i>Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)</i> .....   | pag. 329 |
| 4.9.8.1. <i>La preclusione dell'esimente di particolare tenuità per il reato di resistenza a pubblico ufficiale</i> .....  | pag. 329 |
| 4.9.8.2. <i>La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l'estensione della legittimazione all'affrancazione)</i> .....   | pag. 330 |
| 4.9.8.3. <i>La proroga al 30 giugno 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19</i> .....   | pag. 330 |
| 4.9.9. <i>Il modello adottato dal legislatore statale per la gestione della pandemia da COVID-19</i> .....   | pag. 330 |
| 4.9.9.1. <i>La facoltà del legislatore di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate sulla peculiarità dell'emergenza, anche al di fuori dei tradizionali schemi di protezione civile</i> .....  | pag. 330 |
| 4.9.9.2. <i>La tipizzazione delle misure di contenimento operata con decreto-legge e il rinvio della loro esecuzione a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (atti amministrativi che escludono un improprio conferimento di potestà legislativa)</i> .....  | pag. 331 |
| 4.9.9.3. <i>L'accostamento delle misure di contenimento alla categoria degli "atti necessitati" (anziché a quella delle "ordinanze necessitate")</i> .....   | pag. 332 |
| 4.10. <i>La reviviscenza di norme abrogate (ipotesi tipiche e limitate)</i> .....  | pag. 332 |
| 4.11. <i>La copertura finanziaria delle leggi di spesa</i> .....   | pag. 332 |
| 4.11.1. <i>L'immediata applicabilità dell'art. 81, terzo comma, Cost. (a prescindere da norme interposte e anche nei confronti delle autonomie speciali)</i> .....   | pag. 332 |
| 4.11.2. <i>La corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.</i> .....   | pag. 332 |
| 4.11.2.1. <i>La previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria</i> .....   | pag. 332 |
| 4.11.2.2. <i>La fisiologica copertura contestuale della spesa</i> .....  | pag. 332 |
| 4.11.2.3. <i>La copertura della spesa a posteriori attraverso variazione di bilancio</i> .....   | pag. 333 |
| 4.11.3. <i>I principi di analitica copertura degli oneri e della necessaria istruttoria a corredo delle disposizioni produttive di effetti finanziari</i> .....  | pag. 333 |
| 4.11.4. <i>Fattispecie</i> .....   | pag. 333 |
| 4.11.4.1. <i>L'estensione al 2018 degli oneri relativi al contributo regionale per il funzionamento dell'ente di governo per i rifiuti e le risorse idriche della Basilicata (norme della Regione Basilicata)</i> .....  | pag. 333 |
| 4.11.4.2. <i>Il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio ai componenti delle commissioni giudicatrici scelti tra funzionari e dirigenti della Regione, degli enti dipendenti e del sistema sanitario regionale (norme della Regione Basilicata)</i> .....   | pag. 333 |
| 4.11.4.3. <i>La (illegittima) previsione di oneri finanziari per gli esercizi 2021 e 2022, non quantificati e non immediatamente coperti, relativi alla restituzione degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per determinati interventi edilizi (norme della Regione Abruzzo) – Richiamo al legislatore regionale</i> ..... | pag. 334 |
| 4.11.4.4. <i>L'(illegittima) autorizzazione al Ragioniere generale ad effettuare operazioni finanziarie per aggiornare parte del contributo statale destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimento, anziché per spese correnti (norme della Regione Siciliana)</i> .....   | pag. 334 |

|  |                 |
|--|-----------------|
| 4.11.4.5. Il finanziamento, attraverso variazioni di bilancio conseguenti al maggior recupero del disavanzo pregresso, di interventi a sostegno dei Comuni colpiti da avversità atmosferiche, dell'adeguamento delle infrastrutture urbane e del trasporto ferroviario delle merci (norme della Regione Abruzzo conformi alla facoltà riconosciuta dalla legislazione statale) .....               | pag. 335        |
| 4.11.4.6. L'inquadramento degli addetti stampa agli uffici istituzionali regionali nella categoria D del CCNL del comparto Funzioni locali e l'attribuzione di un assegno <i>ad personam</i> riassorbibile per la remunerazione della differenza con il trattamento più favorevole in godimento, fino alla sottoscrizione del successivo contratto integrativo (norme della Regione Toscana) ..... | pag. 336        |
| 4.11.4.7. L'(illegittima) esclusione delle spese sostenute dai gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica relativo al personale assunto a tempo determinato (norme della Regione Abruzzo) .....  | pag. 336        |
| 4.11.4.8. Norme della Regione Siciliana in materia di Corpo forestale regionale .....  | pag. 336        |
| <i>i) La (illegittima) previsione dell'adeguamento in sede di contrattazione collettiva dell'indennità mensile pensionabile del personale non dirigenziale.....</i>  | <i>pag. 336</i> |
| <i>ii) La (illegittima) copertura delle spese relative all'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile e all'assunzione di nuovo personale.....</i>  | <i>pag. 337</i> |
| 4.11.4.9. Il rifinanziamento del Fondo per il microcredito FSE con la riprogrammazione delle risorse europee relative al ciclo 2014-2020, come quantificate dalla Giunta regionale (norme della Regione Abruzzo) .....   | pag. 337        |
| 4.11.4.10. L'(illegittima) iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi, rivenienti dagli esercizi 2015, 2016 e 2017 e risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati, convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati (norme della Regione Abruzzo).....  | pag. 338        |
| 4.11.4.11. L'(illegittima) esclusione delle spese del personale delle ex Comunità montane, confluito nel comparto regionale, dai limiti di finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale (norme della Regione Basilicata).....  | pag. 338        |
| 4.12. Gli atti normativi secondari .....   | pag. 338        |
| 4.12.1. <i>L'inidoneità di una norma regolamentare a veicolare, di per sé, le grandi riforme economico-sociali vincolanti per le autonomie speciali.....</i>   | <i>pag. 338</i> |
| 4.12.2. <i>Le Linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili (vincolatività e inderogabilità nell'intero territorio nazionale).....</i>  | <i>pag. 338</i> |
| 4.12.3. <i>Il decreto ministeriale 5 luglio 1975 in materia di altezza minima e principali requisiti igienico-sanitari dei locali d'abitazione.....</i>  | <i>pag. 338</i> |
| 4.12.4. <i>Il decreto ministeriale 26 giugno 2014 recante norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta .....</i>   | <i>pag. 338</i> |
| 5. <i>La pubblica amministrazione.....</i>   | <i>pag. 339</i> |
| 5.1. I principi .....  | pag. 339        |
| 5.1.1. <i>Il principio di legalità dell'azione amministrativa .....</i>  | <i>pag. 339</i> |
| 5.1.1.1. La predeterminazione normativa della distribuzione dei compiti e la competenza di carattere derivato in caso di delega delle funzioni amministrative .....  | pag. 339        |
| 5.1.1.2. La necessità di organizzare e regolare le funzioni amministrative mediante un atto legislativo adottato dallo Stato o dalle Regioni in base alle rispettive competenze.....   | pag. 339        |
| 5.1.2. <i>Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione .....</i>  | <i>pag. 339</i> |
| 5.1.2.1. La regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione quale causa di non punibilità dell'illecito amministrativo (norme della Regione Veneto conformi al principio di ragionevolezza ma lesive del principio di legalità).....  | pag. 339        |
| 5.1.2.2. La (illegittima) preclusione all'amministrazione in carica, insediata in pendenza del termine perentorio per la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, della facoltà di deliberarlo, ove non vi abbia provveduto la precedente compagine, nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato.....                             | pag. 339        |

|  |          |
|--|----------|
| 5.1.2.3. L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta delle norme statali concernenti la proroga, sia pure differenziata e condizionata, della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni e la riduzione, a regime, della durata della validità..... | pag. 339 |
| 5.1.2.4. L'(illegittima) istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la (illegittima) precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Segnalazione al legislatore regionale.....  | pag. 339 |
| 5.1.2.5. L'interpretazione adeguatrice della previsione del 20% dell'importo del contratto pubblico quale limite al possibile accoglimento delle riserve, anziché alla loro iscrizione da parte dell'impresa appaltatrice (non preclusivo delle ordinarie tutele contrattuali) .....     | pag. 340 |
| 5.1.2.6. La riduzione di termini relativi al procedimento di formazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti (norme della Regione Piemonte) .....  | pag. 340 |
| 5.1.2.7. I profili organizzativi del servizio di polizia locale relativi ai ruoli funzionali e ai distintivi di grado (norme della Regione Veneto) .....   | pag. 340 |
| 5.1.2.8. La non condonabilità delle opere abusive determinata da un vincolo sopravvenuto imposto dalla legislazione statale e regionale di tutela ambientale e archeologica (norme della Regione Lazio) .....  | pag. 340 |
| 5.1.2.9. Il procedimento per l'approvazione del progetto di costruzione o modifica strutturale degli impianti di sbarramento idrico (norme della Regione Veneto).....  | pag. 340 |
| 5.1.2.10. La sospensione di diritto per 18 mesi dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti .....  | pag. 340 |
| 5.1.3. <i>Il principio di imparzialità della pubblica amministrazione</i> .....  | pag. 340 |
| 5.1.3.1. L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta delle norme statali concernenti la proroga, sia pure differenziata e condizionata, della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni e la riduzione, a regime, della durata della validità..... | pag. 340 |
| 5.1.3.2. L'(illegittima) istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la (illegittima) precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Segnalazione al legislatore regionale .....   | pag. 340 |
| 5.1.4. <i>Il procedimento amministrativo</i> .....   | pag. 341 |
| 5.1.4.1. La conferenza di servizi .....  | pag. 341 |
| i) <i>La funzione di coordinare e mediare gli interessi in gioco al fine di individuare l'interesse pubblico primario e prevalente</i> .....   | pag. 341 |
| ii) <i>Le due tipologie: semplificata o asincrona e simultanea o sincrona</i> .....  | pag. 341 |
| 5.1.5. <i>Le sanzioni</i> .....  | pag. 341 |
| 5.1.5.1. Il principio di legalità delle sanzioni amministrative .....  | pag. 341 |
| i) <i>La riferibilità dell'art. 25, secondo comma, Cost. agli illeciti e alle sanzioni di carattere punitivo (eccezion fatta per la riserva assoluta di legge statale)</i> .....   | pag. 341 |
| ii) <i>La soggezione del potere sanzionatorio amministrativo alla riserva relativa di legge (anche regionale) ex art. 23 Cost., quale garanzia contro abusi della pubblica autorità e presidio dell'imparzialità dell'amministrazione</i> .....  | pag. 341 |
| iii) <i>La necessaria previsione di un preciso limite temporale per l'irrogazione della sanzione (avente una peculiare e diversa valenza rispetto al termine di conclusione del procedimento amministrativo generale)</i> .....  | pag. 342 |
| iv) <i>La peculiare rilevanza dell'esigenza di certezza nel procedimento amministrativo sanzionatorio</i> .....  | pag. 342 |
| 5.1.5.2. Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito.....   | pag. 342 |
| i) <i>L'individuazione del fondamento normativo nel combinato disposto dell'art. 3 Cost. e delle norme costituzionali di volta in volta pertinenti (la differenza rispetto alla pena)</i> .....  | pag. 342 |
| ii) <i>L'applicabilità del principio fuori dai confini della materia penale (in particolare alle sanzioni amministrative a carattere punitivo)</i> .....   | pag. 343 |
| 5.1.5.3. I nuovi e rilevanti sviluppi del processo di assimilazione delle sanzioni amministrative punitive a quelle penali.....  | pag. 343 |

|   |          |
|---|----------|
| 5.1.5.4. L'ammissibilità di previsioni sanzionatorie rigide, purché ragionevoli e proporzionate per tutte le infrazioni comprese nel perimetro applicativo della norma.....   | pag. 343 |
| 5.1.5.5. La discrezionalità del legislatore nella configurazione degli illeciti amministrativi e del relativo trattamento sanzionatorio, salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà.....   | pag. 343 |
| 5.1.5.6. I margini di intervento della Corte su scelte sanzionatorie del legislatore manifestamente irragionevoli .....   | pag. 344 |
| <i>i) L'insufficienza di una pronuncia meramente demolitoria e l'esigenza del ricorso a tecniche manipolative in presenza di insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa (fermi il divieto di interventi creativi e l'individuazione di precisi punti di riferimento).....</i>  | pag. 344 |
| 5.1.5.7. La regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione quale causa di non punibilità dell'illecito amministrativo (norme della Regione Veneto conformi al principio di ragionevolezza ma lesive del principio di legalità).....   | pag. 344 |
| 5.1.5.8. La preclusione del lavoro di pubblica utilità e del conseguente beneficio del dimezzamento della sospensione della patente al soggetto responsabile di guida in stato di ebbrezza nelle ipotesi non costituenti reato .....  | pag. 345 |
| 5.1.5.9. La revoca della patente (sanzione amministrativa accessoria per i reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime).....   | pag. 345 |
| <i>i) La componente inibitoria della sanzione .....</i>   | pag. 345 |
| <i>ii) La connotazione sostanzialmente punitiva .....</i>   | pag. 346 |
| <i>iii) La ritenuta inapplicabilità del limite del giudicato in relazione alla sanzione disposta con sentenza irrevocabile in base a norma dichiarata illegittima (revirement operato con sentenza interpretativa di accoglimento) .....</i>  | pag. 346 |
| 5.1.5.10. Il diritto al silenzio e la non sanzionabilità della persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) – Invito al legislatore ..... | pag. 347 |
| 5.1.5.11. La confisca urbanistica.....  | pag. 348 |
| <i>i) L'influenza della giurisprudenza della Corte EDU sulle modalità applicative della sanzione (l'evoluzione dall'originario automatismo all'accertamento di un profilo colposo nei soggetti ablati e alla verifica di proporzionalità della misura).....</i>   | pag. 348 |
| <i>ii) L'inammissibile richiesta di un intervento additivo volto a introdurre, quale sanzione meno grave per i soggetti responsabili di colpa lieve con riguardo alla lottizzazione abusiva, l'adeguamento parziale delle opere eseguite.....</i>   | pag. 349 |
| 5.1.5.12. La mancata previsione di un termine di conclusione del procedimento sanzionatorio (richiesta di intervento additivo non costituzionalmente obbligato) – Monito al legislatore .....   | pag. 350 |
| 5.1.5.13. La (illegittima) sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia – Invito al legislatore .....  | pag. 351 |
| 5.1.5.14. L'(illegittima) interruzione <i>ex lege</i> (all'atto dell'entrata in vigore della nuova normativa sulla <i>privacy</i> ) della prescrizione del credito vantato dal Garante per la protezione dei dati personali per somme dovute a titolo di sanzione amministrativa .....  | pag. 351 |
| 5.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni .....  | pag. 352 |
| 5.2.1. <i>La persistente differenza tra il lavoro privato e il lavoro pubblico contrattualizzato (soggetto ai principi stabiliti dall'art. 97 Cost.).....</i>   | pag. 352 |
| 5.2.2. <i>L'accesso ai pubblici uffici.....</i>   | pag. 352 |
| 5.2.2.1. Il concorso quale modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale pubblico.....  | pag. 352 |
| 5.2.2.2. La natura aperta e comparativa della selezione quale carattere essenziale di un effettivo concorso pubblico (l'insufficienza del requisito del superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, e della previsione di un esame al termine di un corso-concorso).....   | pag. 352 |
| 5.2.2.3. Le deroghe legislative al principio del concorso pubblico (limiti e condizioni).....   | pag. 352 |

|  |          |
|--|----------|
| 5.2.2.4. Le procedure di stabilizzazione quali forme di reclutamento in deroga al concorso pubblico, finalizzate all'assorbimento del precariato .....   | pag. 352 |
| 5.2.2.5. L'illegittimità di misure di generale e automatico reinquadramento nei ruoli regionali del personale di enti di diritto privato, senza il previo espletamento di una procedura selettiva di tipo concorsuale .....  | pag. 353 |
| 5.2.2.6. La possibilità di assegnare ad attività socialmente utili, previa iscrizione in apposito elenco regionale, i lavoratori LSU o LPU assunti presso la società Almaviva Contact spa (norme della Regione Siciliana) .....  | pag. 353 |
| 5.2.2.7. La (illegittima) previsione della conferma nei ruoli regionali a tempo indeterminato del personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del SSN e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2019, previa presentazione di apposita domanda di mobilità (norme della Regione Puglia) .....                          | pag. 353 |
| 5.2.2.8. L'(illegittima) autorizzazione, accordata all'Agenzia LAORE Sardegna, a inquadrare, senza pubblico concorso, il personale dell'Associazione regionale allevatori in servizio al 31 dicembre 2006 (norme della Regione Sardegna).....  | pag. 353 |
| 5.2.2.9. L'esclusione dei lavoratori utilizzati in base a contratti di somministrazione dalla stabilizzazione mediante diretta assunzione a tempo indeterminato presso la pubblica amministrazione utilizzatrice .....   | pag. 354 |
| 5.2.3. <i>Il rapporto d'impiego</i> .....  | pag. 354 |
| 5.2.3.1. La discrezionalità del legislatore nell'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica e nella differenziazione del trattamento economico.....  | pag. 354 |
| 5.2.3.2. La tutela meramente risarcitoria in caso di inosservanza delle regole imperative sul contratto a termine (la diversificazione tra i settori pubblico e privato), quale corollario dei principi di uguaglianza e di accesso mediante concorso.....   | pag. 354 |
| 5.2.3.3. L'unicità del rapporto alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale.....  | pag. 355 |
| 5.2.3.4. L'(illegittima) inclusione nel computo dei 18 mesi di assenza per malattia, consentiti ai dipendenti non privatizzati, dei giorni di ricovero ospedaliero o <i>day hospital</i> e dei giorni di assenza dovuti alle conseguenze certificate di terapie invalidanti (lo storico ritardo del legislatore rispetto alla contrattazione collettiva) .....                         | pag. 355 |
| 5.2.3.5. L'attribuzione, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi di un trattamento economico pari alla differenza tra quello tabellarmente previsto come iniziale per la qualifica superiore e il trattamento complessivamente percepito dall'incaricato..... | pag. 355 |
| 5.2.3.6. La rilevanza esclusivamente giuridica della progressione di carriera (compresa la promozione "alla vigilia" dei militari) conseguita negli anni dal 2011 al 2014 dal dipendente pubblico collocato a riposo nell'arco del medesimo quadriennio e la ricaduta sul trattamento pensionistico .....  | pag. 356 |
| 5.2.3.7. Il segretario comunale quale funzionario statale iscritto a un albo nazionale e dipendente dal Ministero dell'interno .....   | pag. 357 |
| 5.2.3.8. L'esclusione del riconoscimento, ai fini della ricostruzione della carriera del personale docente, del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie .....  | pag. 357 |
| 5.3. <i>L'attività</i> .....   | pag. 357 |
| 5.3.1. <i>Il legittimo adeguamento in via legislativa dei canoni di godimento dei beni pubblici</i> .....  | pag. 357 |
| 5.3.2. <i>Il diniego automatico del rilascio della patente a soggetti sottoposti (anche in passato) a misure di prevenzione ovvero condannati per reati in materia di stupefacenti (fattispecie non assimilabile alla revoca) – Auspicio rivolto al legislatore.</i>   | pag. 357 |
| 5.3.3. <i>Le caserme dell'Arma dei carabinieri quali opere di difesa militare</i> .....  | pag. 358 |
| 5.4. <i>La finanza pubblica</i> .....  | pag. 358 |
| 5.4.1. <i>Il principio dell'equilibrio di bilancio</i> .....   | pag. 358 |
| 5.4.1.1. <i>Il principio di continuità dei bilanci e degli esercizi finanziari e il relativo collegamento genetico</i> .....   | pag. 358 |

|   |          |
|---|----------|
| 5.4.1.2. Il principio generale dell'impegno integrale di tutte le risorse stanziare in bilancio.....  | pag. 359 |
| 5.4.1.3. L'eccezionalità delle deroghe legislative alla regola del tempestivo rientro dal disavanzo di amministrazione (i requisiti di credibilità, sostenibilità e progressività e il divieto di perpetuare nel tempo il deficit strutturale).....   | pag. 359 |
| 5.4.1.4. L'obbligo, per l'ente che non abbia approvato il rendiconto, di ripianare integralmente l'effettivo disavanzo nell'esercizio in cui esso emerge.....   | pag. 359 |
| 5.4.1.5. Il riaccertamento straordinario dei residui quale strumento per l'emersione di disavanzi occulti.....  | pag. 360 |
| 5.4.2. <i>Il principio della responsabilità di mandato</i> .....  | pag. 360 |
| 5.4.2.1. La trasparenza dei conti e il controllo democratico degli elettori .....   | pag. 360 |
| 5.4.2.2. La (illegittima) previsione della possibilità di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'obbligatorio accantonamento dell'anticipazione di liquidità non rimborsata al 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota rimborsata nell'esercizio, e di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità per rimborsare l'anticipazione medesima, anziché debiti pregressi..... | pag. 360 |
| 5.4.2.3. L'(illegittima) iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi, rivenienti dagli esercizi 2015, 2016 e 2017 e risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati, convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati (norme della Regione Abruzzo).....   | pag. 360 |
| 5.4.3. <i>Il principio di equità intergenerazionale</i> .....   | pag. 361 |
| 5.4.3.1. Il divieto di procrastinare irragionevolmente il recupero del deficit e di gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future .....   | pag. 361 |
| 5.4.3.2. La (illegittima) previsione della possibilità di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'obbligatorio accantonamento dell'anticipazione di liquidità non rimborsata al 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota rimborsata nell'esercizio, e di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità per rimborsare l'anticipazione medesima, anziché debiti pregressi..... | pag. 361 |
| 5.4.3.3. L'(illegittima) iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi, rivenienti dagli esercizi 2015, 2016 e 2017 e risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati, convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati (norme della Regione Abruzzo).....   | pag. 361 |
| 5.4.4. <i>La necessità di corredare le espressioni numeriche nei bilanci pubblici con una stima attendibile</i> .....   | pag. 361 |
| 5.4.5. <i>Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)</i> .....  | pag. 361 |
| 5.4.5.1. La (illegittima) preclusione all'amministrazione in carica, insediatasi in pendenza del termine perentorio per la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, della facoltà di deliberarlo, ove non vi abbia provveduto la precedente compagine, nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato.....  | pag. 361 |
| 5.4.5.2. La (illegittima) previsione della possibilità di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'obbligatorio accantonamento dell'anticipazione di liquidità non rimborsata al 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota rimborsata nell'esercizio, e di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità per rimborsare l'anticipazione medesima, anziché debiti pregressi..... | pag. 361 |
| 5.4.5.3. Misure relative al commissariamento della sanità calabrese .....   | pag. 362 |
| <i>i) L'affidamento allo Stato del compito di provvedere direttamente al prevalente fabbisogno della struttura commissariale e l'obbligo della Regione di mettere a disposizione un contingente massimo di 25 unità (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato)</i> .....   | pag. 362 |
| <i>ii) L'(illegittima) esclusione dell'erogazione del contributo di solidarietà alla Regione in caso di approvazione del nuovo piano di rientro dal disavanzo sanitario (fattispecie equiparabile all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento)</i> .....  | pag. 363 |

|  |          |
|--|----------|
| 5.4.5.4. L'(illegittima) esclusione delle spese sostenute dai gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica relativo al personale assunto a tempo determinato (norme della Regione Abruzzo) .....   | pag. 363 |
| 5.4.5.5. L'(illegittima) iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi, rivenienti dagli esercizi 2015, 2016 e 2017 e risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati, convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati (norme della Regione Abruzzo) ..... | pag. 363 |
| 5.4.5.6. L'(illegittima) esclusione delle spese del personale delle ex Comunità montane, confluito nel comparto regionale, dai limiti di finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale (norme della Regione Basilicata) .....   | pag. 364 |
| 6. <i>L'ordinamento giurisdizionale</i> .....  | pag. 364 |
| 6.1. La giurisdizione e l'incidente di costituzionalità .....  | pag. 364 |
| 6.1.1. <i>La legittimazione a quo e il carattere diffuso della verifica di compatibilità della legge con la Costituzione</i> .....   | pag. 364 |
| 6.1.1.1. Le sezioni semplici della Corte di cassazione .....   | pag. 364 |
| 6.1.1.2. Il giudice del rinvio .....   | pag. 364 |
| 6.1.1.3. Il giudice dell'esecuzione penale (in relazione a una norma già applicata dal giudice della cognizione che si frapponga all'adempimento degli obblighi conformativi scaturenti da una pronuncia della Corte EDU).....   | pag. 364 |
| 6.1.1.4. Il giudice della cautela nel processo amministrativo (la condizione del mancato esaurimento della <i>potestas iudicandi</i> ) .....   | pag. 365 |
| 6.1.1.5. Il giudice istruttore (in relazione a norme da applicare per l'adozione di provvedimenti di sua competenza).....  | pag. 365 |
| 6.1.2. <i>La facoltà del rimettente di modificare l'ordine di trattazione delle domande, attribuendo rilievo assorbente al contrasto con la disciplina legislativa e priorità alla questione di legittimità costituzionale (salvo il limite della manifesta arbitrarietà)</i> .....  | pag. 365 |
| 6.1.3. <i>La valutazione di legittimità dell'atto amministrativo alla stregua del principio tempus regit actum</i> .....   | pag. 366 |
| 6.1.4. <i>L'onere di interpretazione conforme</i> .....  | pag. 366 |
| 6.1.4.1. Il limite dell'univoco tenore della disposizione .....  | pag. 366 |
| 6.1.4.2. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della valutazione sull'esistenza e sulla correttezza dell'opzione ermeneutica motivatamente prescelta dal rimettente .....   | pag. 366 |
| 6.1.4.3. L'assolvimento dell'onere con una plausibile motivazione sull'esclusione di un'interpretazione adeguatrice improbabile o difficile .....  | pag. 366 |
| 6.1.4.4. L'assolvimento dell'onere con un esame accurato delle alternative offerte dal dibattito ermeneutico .....   | pag. 367 |
| 6.1.5. <i>Il diritto vivente</i> .....   | pag. 367 |
| 6.1.5.1. La facoltà del giudice di assumerlo quale oggetto del sindacato di costituzionalità .....   | pag. 367 |
| 6.1.5.2. La facoltà del giudice di attivare l'incidente di costituzionalità, anche in difetto di un vero e proprio diritto vivente, onde evitare l'applicazione di una norma ritenuta illegittima ovvero la probabile riforma della decisione .....  | pag. 367 |
| 6.1.6. <i>La criticata prassi della sospensione "impropria" dei processi in attesa del pronunciamento della Corte e il difetto di legittimazione all'intervento nel giudizio di costituzionalità</i> .....   | pag. 367 |
| 6.2. La giurisdizione e gli altri poteri .....   | pag. 367 |
| 6.2.1. <i>Il divieto per il legislatore di risolvere in via normativa specifiche controversie (specie in favore della parte pubblica: eccesso di potere legislativo)</i> .....   | pag. 367 |
| 6.2.2. <i>La legittimazione del giudice d'appello a proporre un conflitto tra poteri non sollevato in primo grado, quale conseguenza del carattere diffuso del potere giudiziario</i> .....  | pag. 368 |
| 6.2.3. <i>La revisione delle convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore delle fonti energetiche</i>  |          |

|   |          |
|---|----------|
| <i>rinnovabili e gli enti locali per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010, ferma la piena efficacia degli accordi fino al 1° gennaio 2019</i> .....  | pag. 368 |
| 6.2.4. <i>La sindacabilità delle opinioni espresse da un soggetto non ancora eletto parlamentare (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri promosso dall'autorità giudiziaria e annullamento della delibera di insindacabilità del Senato della Repubblica; la ritenuta idoneità di una delibera parlamentare, pur adottata in situazione di incompetenza, a radicare un conflitto da decidere nel merito)</i> .....   | pag. 369 |
| 6.2.5. <i>La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l'estensione della legittimazione all'affrancazione)</i> .....  | pag. 370 |
| 6.3. <i>L'organizzazione giudiziaria</i> .....  | pag. 371 |
| 6.3.1. <i>La distinzione solo funzionale tra i magistrati</i> .....   | pag. 371 |
| 6.3.2. <i>La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell'amministrazione</i> .....   | pag. 372 |
| 6.4. <i>I magistrati</i> .....  | pag. 372 |
| 6.4.1. <i>Il disegno costituzionale del reclutamento</i> .....  | pag. 372 |
| 6.4.1.1. <i>La regola generale del concorso pubblico (strumento di garanzia dell'indipendenza della magistratura e meccanismo di selezione, in condizioni di uguaglianza, di personale qualificato)</i> .....   | pag. 372 |
| 6.4.1.2. <i>Le eccezioni alla regola del concorso pubblico e la scelta conservativa del Costituente in relazione alla magistratura onoraria (da tempo operante con profitto nel settore della "giustizia minore")</i> .....   | pag. 372 |
| 6.4.2. <i>L'evoluzione normativa in materia di responsabilità civile (l'eliminazione del filtro di ammissibilità e l'ampliamento delle ipotesi) e responsabilità disciplinare (la tipizzazione delle fattispecie e l'obbligatorietà dell'azione, alle condizioni di legge)</i> .....  | pag. 373 |
| 6.4.3. <i>L'immediata trasmissione di copia degli atti dal tribunale, investito dell'azione risarcitoria contro lo Stato per danni conseguenti a condotte o provvedimenti di un magistrato, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, per l'esercizio (alle condizioni di legge e non automatico) dell'azione disciplinare</i> .....   | pag. 374 |
| 6.4.4. <i>La magistratura onoraria</i> .....  | pag. 375 |
| 6.4.4.1. <i>La netta distinzione di status rispetto alla magistratura professionale</i> .....   | pag. 375 |
| 6.4.4.2. <i>Le funzioni esercitabili dai magistrati onorari: la testuale limitazione costituzionale alle funzioni monocratiche di primo grado e l'apertura legislativa allo svolgimento, in via eccezionale e temporanea, di funzioni collegiali di tribunale (l'interpretazione funzionale della norma costituzionale)</i> .....   | pag. 375 |
| 6.4.4.3. <i>I profili organizzativi, funzionali e retributivi delle recenti riforme legislative</i> .....   | pag. 376 |
| 6.4.4.4. <i>La (illegittima) previsione dei giudici ausiliari d'appello quali magistrati onorari con il compito di integrare i collegi e di contribuire allo smaltimento dell'arretrato civile (sentenza di accoglimento additiva che, nel sancire la temporanea tollerabilità della disciplina censurata per sopperire alle carenze dell'organizzazione giudiziaria, assegna al legislatore un termine finale di intervento per la completa attuazione della normativa costituzionale)</i> ..... | pag. 377 |
| 6.4.4.5. <i>La limitazione dell'indennità dei giudici onorari di tribunale alle sole attività di udienza (la non comparabilità con la disciplina dei vice procuratori onorari)</i> .....  | pag. 378 |
| 6.5. <i>Gli ausiliari del giudice</i> .....   | pag. 379 |
| 6.5.1. <i>Il curatore dell'eredità giacente</i> .....   | pag. 379 |
| 7. <i>La Corte dei conti</i> .....  | pag. 379 |
| 7.1. <i>La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione</i> .....  | pag. 379 |
| 7.1.1. <i>La ritenuta sussistenza delle condizioni necessarie per attivare l'incidente di costituzionalità</i> .....  | pag. 379 |
| 7.1.2. <i>L'evocazione di parametri funzionalmente correlati con i precetti finanziari</i> .....  | pag. 379 |
| 7.2. <i>La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali</i> .....  | pag. 380 |

|   |          |
|---|----------|
| 7.3. I controlli relativi agli enti locali deficitari o dissestati..... | pag. 380 |
|---|----------|

## **Sezione II**

### **Le autonomie territoriali**

|  |          |
|--|----------|
| 1. <i>L'organizzazione delle Regioni</i> .....   | pag. 381 |
| 1.1. Gli organi regionali .....  | pag. 381 |
| 1.1.1. <i>Il Consiglio e i consiglieri regionali</i> .....   | pag. 381 |
| 1.1.1.1. La sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti .....   | pag. 381 |
| i) <i>La natura cautelare della misura a tutela di principi costituzionali</i> .....   | pag. 381 |
| ii) <i>Il mancato coinvolgimento delle Regioni nell'adozione della normativa</i> .....   | pag. 381 |
| iii) <i>La preclusione di una valutazione giudiziaria di proporzionalità della misura cautelare</i> .....  | pag. 381 |
| 1.1.1.2. Il carattere fiduciario del personale degli uffici di diretta collaborazione: la derogabilità del principio del concorso pubblico, fermi i limiti di spesa stabiliti dalle norme di coordinamento finanziario .....   | pag. 381 |
| 1.1.1.3. La confluenza dei bilanci dei gruppi consiliari nel rendiconto generale della Regione (il principio di unità del bilancio) .....  | pag. 381 |
| 1.1.1.4. L'(illegittima) esclusione delle spese sostenute dai gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica relativo al personale assunto a tempo determinato (norme della Regione Abruzzo) .....   | pag. 382 |
| 1.2. Il Servizio sanitario regionale (rinvio) .....  | pag. 382 |
| 2. <i>La funzione legislativa</i> .....  | pag. 382 |
| 2.1. Le materie.....   | pag. 382 |
| 2.1.1. <i>L'individuazione dell'ambito materiale</i> .....   | pag. 382 |
| 2.1.1.1. I criteri teleologico e ontologico .....  | pag. 382 |
| 2.1.1.2. La non vincolatività dell'autoqualificazione legislativa .....  | pag. 382 |
| 2.1.2. <i>Ambiti materiali non tipizzati</i> .....   | pag. 382 |
| 2.1.2.1. La circolazione stradale (concorrenza di plurime competenze statali).....   | pag. 382 |
| 2.2. L'intreccio di competenze statali e regionali .....   | pag. 383 |
| 2.2.1. <i>Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Regioni (profili pubblicistico-organizzativi e profili privatizzati)</i> .....   | pag. 383 |
| 2.2.2. <i>L'incidenza sul territorio di plurimi interessi pubblici affidati alla cura dello Stato e delle Regioni</i> .....  | pag. 383 |
| 2.3. I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente .....   | pag. 383 |
| 2.3.1. <i>La natura di limite mobile, variabile e incessantemente modulabile dal legislatore statale</i> .....   | pag. 383 |
| 2.3.2. <i>L'identificazione alla stregua dell'elemento contenutistico e del profilo teleologico della norma statale</i> .....  | pag. 383 |
| 2.3.3. <i>La natura di principio fondamentale delle norme espressive di scelte strutturali</i> ..  | pag. 384 |
| 2.3.4. <i>Il carattere di principio delle prescrizioni specifiche legate alla norma generale da un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione</i> .....   | pag. 384 |
| 2.3.5. <i>L'idoneità delle fonti normative secondarie a porre principi fondamentali vincolanti il legislatore regionale, ove intervengano a completare la disciplina statale primaria, costituendo con essa un corpo unico, in settori squisitamente tecnici</i> ..... | pag. 384 |
| 2.3.6. <i>Il vincolo del rispetto dei principi vigenti al momento dell'adozione di una data disciplina</i> .....   | pag. 384 |
| 2.3.7. <i>Il potere delle Regioni di legiferare in assenza di una normativa statale di principio</i> .....   | pag. 384 |
| 2.4. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali.....   | pag. 384 |
| 2.4.1. <i>Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica</i> .....  | pag. 384 |
| 2.4.1.1. L'inidoneità ad essere veicolate da una fonte regolamentare.....  | pag. 384 |
| 2.4.1.2. La legislazione statale in materia ambientale .....   | pag. 385 |

|   |          |
|---|----------|
| 2.4.1.3. Le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio sull'impronta unitaria e sulla prevalenza della pianificazione paesaggistica (limite all'autonomia della Regione Sardegna) .....   | pag. 385 |
| 2.4.1.4. La disciplina dell'autorizzazione paesaggistica .....  | pag. 385 |
| 2.4.1.5. I principi in tema di trattamento economico desumibili dal testo unico del pubblico impiego (limite all'autonomia della Regione Sardegna).....   | pag. 385 |
| 2.4.2. <i>I principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica</i> .....  | pag. 386 |
| 2.4.2.1. Il principio di non discriminazione .....  | pag. 386 |
| 2.4.2.2. Il principio di sussidiarietà orizzontale .....  | pag. 386 |
| 2.4.2.3. Il principio di uguaglianza, la libertà di iniziativa economica privata e il divieto di limitazione alla circolazione delle cose tra le Regioni .....  | pag. 386 |
| 2.5. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.).....   | pag. 386 |
| 2.5.1. <i>"Tutela della concorrenza" (lett. e)</i> .....  | pag. 386 |
| 2.5.1.1. La definizione e l'estensione del concetto di concorrenza, comprensivo sia delle misure di tutela in senso proprio sia delle misure di promozione .....  | pag. 386 |
| 2.5.1.2. L'accezione dinamica di concorrenza e la disciplina degli aiuti pubblici.....  | pag. 386 |
| 2.5.1.3. La natura trasversale e il carattere finalistico della competenza statale, idonea a incidere sulle attribuzioni regionali nei limiti strettamente necessari allo scopo.....  | pag. 386 |
| 2.5.1.4. La legittimità di interventi statali sull'equilibrio economico generale e di interventi regionali sintonizzati sulle corrispondenti realtà produttive (purché rispettosi dei limiti costituzionali) .....  | pag. 387 |
| 2.5.1.5. Il concorso dell'intero sistema delle autonomie all'attuazione dei principi di liberalizzazione .....  | pag. 387 |
| 2.5.1.6. Il commercio.....  | pag. 387 |
| i) <i>La libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli quale principio generale dell'ordinamento nazionale e limite alla competenza regionale residuale</i> .....  | pag. 387 |
| ii) <i>La liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali quale intervento di promozione della concorrenza "nel mercato", non costituzionalmente imposto ma vincolante per le Regioni, anche ad autonomia speciale</i> .....   | pag. 388 |
| iii) <i>La (illegittima) sospensione dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021 della presentazione delle domande di autorizzazione per nuova apertura, trasferimento di sede e ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita (norme della Regione Piemonte)</i> .....   | pag. 388 |
| iv) <i>L'(illegittima) imposizione in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva (norme della Provincia di Trento, concernenti anche attività amministrative, aspetti derogatori e misure sanzionatorie)</i> ....   | pag. 389 |
| v) <i>L'obbligo della chiusura domenicale degli esercizi di vendita al dettaglio e le fattispecie in deroga (norme della Regione Puglia conformi al parametro statale vigente all'epoca della loro adozione)</i> .....  | pag. 389 |
| 2.5.1.7. I beni demaniali marittimi .....   | pag. 390 |
| i) <i>La normativa statale sui criteri e sulle modalità di affidamento delle concessioni quale insuperabile limite, ispirato ai principi della libera concorrenza, alle competenze regionali</i> .....  | pag. 390 |
| ii) <i>La (illegittima) sottrazione alle procedure di evidenza pubblica del rinnovo di concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale (norme della Regione Calabria)</i> .....  | pag. 390 |
| iii) <i>L'(illegittima) estensione al 31 dicembre 2033, a domanda dei concessionari, della validità delle concessioni, in essere al 31 dicembre 2018 e con scadenza anteriore al 2033, aventi finalità turistico-ricreativa, sportiva, diportistica e di acquacoltura (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)</i> ..... | pag. 391 |
| 2.5.1.8. I servizi pubblici locali.....   | pag. 391 |
| i) <i>Il divieto per le Regioni di stabilire rinnovi o proroghe automatiche in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni e di apertura del mercato alla concorrenza</i> .....  | pag. 391 |

|   |          |
|---|----------|
| ii) <i>La (illegittima) proroga triennale dei contratti di affidamento dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strade di interesse regionale e locale (norme della Regione Siciliana).....</i>   | pag. 392 |
| iii) <i>L'illegittimo differimento al 31 dicembre 2020 del termine per l'adempimento dell'obbligo dei Comuni di pubblicare il bando di gara per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale (norme della Regione Molise).....</i>   | pag. 392 |
| iv) <i>L'adeguamento dei contratti ponte in essere nelle more della pubblicazione e dell'aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma (norme della Regione Molise) .....</i>  | pag. 393 |
| 2.5.1.9. <i>Il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente.....</i>  | pag. 393 |
| i) <i>La legittimazione dello Stato a definire il punto di equilibrio tra libertà di iniziativa economica e altri interessi costituzionali (la sicurezza) e il divieto per le Regioni di alterare il bilanciamento così operato.....</i>  | pag. 393 |
| ii) <i>L'(illegittima) imposizione, alle imprese che intendano esercitare il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione e che siano già in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro dell'Unione europea, della presentazione della SCIA allo Sportello unico comunale per le attività produttive (norme della Regione Puglia) .....</i> | pag. 394 |
| 2.5.1.10. <i>I contratti pubblici .....</i>   | pag. 394 |
| i) <i>Il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di dettare una disciplina difforme dalle disposizioni del Codice dei contratti pubblici sulle procedure di gara (anche in relazione ai contratti sotto soglia).....</i>   | pag. 394 |
| ii) <i>Il divieto per le Regioni di accordare un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale, in violazione dei principi di tutela della concorrenza per il mercato e di libera circolazione delle merci.....</i>   | pag. 395 |
| iii) <i>L'(illegittimo) obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo in caso di affidamento, con procedure ordinarie, di appalti di lavori di importo pari o inferiore alla soglia comunitaria e la (illegittima) previsione delle modalità di calcolo della soglia di anomalia delle offerte (norme della Regione Siciliana) .....</i>                          | pag. 395 |
| iv) <i>La (illegittima) predisposizione di progetti pilota, presentati dalle stazioni appaltanti e finanziati dalla Regione, per incentivare l'introduzione nelle mense scolastiche dei prodotti, anche tutelati, a chilometro zero e da filiera corta (norme della Regione Toscana) .....</i>  | pag. 395 |
| 2.5.1.11. <i>La promozione della dinamica concorrenziale nel settore del credito alle PMI attraverso modifiche normative concernenti il Fondo di garanzia (l'eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni e il termine di efficacia della limitazione dell'intervento).....</i>   | pag. 396 |
| 2.5.2. <i>"Armonizzazione dei bilanci pubblici" (lett. e).....</i>  | pag. 397 |
| 2.5.2.1. <i>L'obiettivo dell'omogeneità dei sistemi contabili e la riferibilità anche alle autonomie speciali della scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio .....</i>   | pag. 397 |
| 2.5.2.2. <i>La soggezione a un impiego tipizzato dell'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali .....</i>   | pag. 397 |
| 2.5.2.3. <i>Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia per fronteggiare la pandemia da COVID-19.....</i>   | pag. 397 |
| i) <i>La facoltà dei Comuni di destinare, per il 2020, l'avanzo disponibile alla copertura finanziaria delle minori entrate dovute alle deliberazioni di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP.....</i>   | pag. 397 |
| ii) <i>La facoltà dei Comuni di adottare le deliberazioni di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP anche successivamente all'approvazione del bilancio di previsione per il 2020.....</i>   | pag. 398 |
| 2.5.2.4. <i>Le (illegittime) modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione degli esercizi 2018 e 2019 (norme della Regione Basilicata) – Auspici rivolti al legislatore .....</i>   | pag. 398 |
| 2.5.3. <i>"Perequazione delle risorse finanziarie" (lett. e) .....</i>  | pag. 400 |

|  |          |
|--|----------|
| 2.5.3.1. La riclassificazione, ad opera dell’Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni interessate, degli strumenti di programmazione del Fondo per lo sviluppo e coesione .....  | pag. 400 |
| 2.5.4. “Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g).....  | pag. 401 |
| 2.5.4.1. Il divieto per le Regioni di porre unilateralmente a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale, anche nell’ambito di forme di collaborazione e di coordinamento.....   | pag. 401 |
| 2.5.4.2. La disciplina delle forze di polizia dello Stato.....   | pag. 401 |
| 2.5.4.3. La promozione di protocolli d’intesa tra la Regione e gli Uffici territoriali del Governo per potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture sanitarie a più elevato rischio ed assicurare un rapido intervento (norme della Regione Lombardia) .....           | pag. 401 |
| 2.5.4.4. L’(illegittima) attribuzione alternativa al competente Dipartimento regionale o al Ministero della salute dell’autorizzazione all’uso dei filtri di depurazione dei gas derivanti dai processi di naturale decomposizione cadaverica (norme della Regione Puglia).....  | pag. 401 |
| 2.5.5. “Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h) .....   | pag. 401 |
| 2.5.5.1. Il carattere oggettivamente delimitato della materia e l’ammissibilità di interventi delle Regioni in settori liminari di propria competenza, purché tali da non determinare un’interferenza, anche solo potenziale, nell’azione statale di prevenzione e repressione dei reati (giurisprudenza costituzionale).....      | pag. 401 |
| 2.5.5.2. La rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza (primaria e secondaria) e il ruolo delle Regioni nel garantire le precondizioni per il miglior esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico .....  | pag. 402 |
| 2.5.5.3. La disciplina organica della “sicurezza integrata” e delle forme di coordinamento previste dall’art. 118, terzo comma, Cost.....  | pag. 403 |
| 2.5.5.4. La disciplina delle forze di polizia dello Stato.....   | pag. 404 |
| 2.5.5.5. La disciplina della circolazione stradale e l’esigenza primaria di tutelare l’incolumità personale.....   | pag. 404 |
| 2.5.5.6. La prevalenza sulle attribuzioni regionali della competenza statale in tema di incandidabilità, decadenza e sospensione dalle cariche elettive .....  | pag. 404 |
| 2.5.5.7. La facoltà della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze di chiedere all’autorità competente, nell’attuazione degli interventi di contenimento degli ungulati, l’emissione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela e l’incolumità pubblica (norme della Regione Toscana) ..... | pag. 404 |
| 2.5.5.8. La promozione del migliore raccordo tra tutti i soggetti interessati nell’ambito della gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 (norme della Regione Valle d’Aosta).....  | pag. 404 |
| 2.5.5.9. Le sanzioni amministrative per l’inosservanza della disciplina dell’attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente (norme della Regione Puglia, dichiarate illegittime limitatamente alle condotte già colpite dal legislatore statale) .....   | pag. 405 |
| 2.5.5.10. La promozione di protocolli d’intesa tra la Regione e gli Uffici territoriali del Governo per potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture sanitarie a più elevato rischio ed assicurare un rapido intervento (norme della Regione Lombardia).....           | pag. 405 |
| 2.5.5.11. La disciplina veneta in materia di polizia locale e politiche di sicurezza.....  | pag. 406 |
| i) <i>L’impegno della Regione a sostenere la collaborazione istituzionale mediante intese o accordi per razionalizzare e potenziare gli apparati di polizia locale e promuovere le politiche di sicurezza integrata.....</i>   | pag. 406 |
| ii) <i>L’(illegittima) attribuzione alla Giunta regionale del potere di intervenire in ambiti riconducibili alla sicurezza primaria ed estranei alle forme di coordinamento disciplinate dal legislatore statale.....</i>  | pag. 406 |
| iii) <i>La costituzione di tavoli a livello provinciale per la definizione e l’implementazione continua delle politiche per la sicurezza.....</i>  | pag. 407 |

|   |          |
|---|----------|
| 2.5.6. “Giurisdizione e norme processuali” (lett. l).....   | pag. 407 |
| 2.5.6.1. La (illegittima) previsione dell’assoggettabilità del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) a liquidazione coatta amministrativa (norme della Regione Calabria) – Segnalazione al legislatore .....  | pag. 407 |
| 2.5.7. “Ordinamento civile” (lett. l) .....   | pag. 408 |
| 2.5.7.1. La garanzia del trattamento uniforme dei rapporti di diritto privato sul territorio nazionale quale fondamento della competenza statale.....   | pag. 408 |
| 2.5.7.2. Il limite alla legislazione regionale fondato sull’esigenza di uniformità della disciplina dei rapporti tra privati (in particolare, quelli oggetto di codificazione).....   | pag. 408 |
| 2.5.7.3. La disciplina del diritto di proprietà .....   | pag. 408 |
| 2.5.7.4. Il difetto di competenza delle Regioni a disciplinare il regime civilistico dei beni civici (tanto nell’originario quanto nel novellato Titolo V) .....  | pag. 408 |
| 2.5.7.5. La riserva al legislatore statale e alla contrattazione collettiva della disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, anche regionali.....   | pag. 409 |
| 2.5.7.6. L’inerenza alla materia della regolamentazione di rapporti lavorativi in essere (esclusione di profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego alle dipendenze delle Regioni, anche ad autonomia speciale) .....  | pag. 409 |
| 2.5.7.7. Il divieto per le Regioni di adottare una normativa che incida su un rapporto di lavoro pubblico già sorto e che si sostituisca alla contrattazione collettiva .....   | pag. 410 |
| 2.5.7.8. L’incremento dei fondi per la retribuzione di posizione e di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni, a seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell’amministrazione regionale (norme della Regione Sardegna).....  | pag. 410 |
| 2.5.7.9. L’autorizzazione all’Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio <i>pro capite</i> riferito al 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale (norme della Regione Veneto).... | pag. 410 |
| 2.5.7.10. La facoltà di prevedere, nei bandi di concorso pubblicati dalla Regione e dagli enti regionali, l’esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati dipendenti dell’amministrazione interessata da almeno 5 anni (norme della Regione Veneto) .....  | pag. 411 |
| 2.5.7.11. La (illegittima) previsione dell’assoggettabilità del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) a liquidazione coatta amministrativa (norme della Regione Calabria) – Segnalazione al legislatore .....   | pag. 411 |
| 2.5.7.12. La rimodulazione della pianta organica dell’Istituto Incremento Ippico per la Sicilia e la gestione delle vacanze e delle eccedenze attraverso l’accordo di mobilità e l’istituto del distacco (norme della Regione Siciliana).....   | pag. 411 |
| 2.5.7.13. La possibilità di assegnare ad attività socialmente utili, previa iscrizione in apposito elenco regionale, i lavoratori LSU o LPU assunti presso la società Almaviva Contact spa (norme della Regione Siciliana) .....  | pag. 412 |
| 2.5.7.14. La valorizzazione, nei bandi di concorso per l’accesso ai ruoli della dirigenza sanitaria, di determinate pregresse esperienze di natura convenzionale (norme della Regione Puglia).....  | pag. 412 |
| 2.5.7.15. La proroga al 30 giugno 2020 dei termini di validità delle graduatorie per l’assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali e degli enti strumentali, già prorogati al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020 (norme della Provincia di Trento).....   | pag. 412 |
| 2.5.7.16. Le sanzioni amministrative per l’inosservanza della disciplina dell’attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente (norme della Regione Puglia, dichiarate illegittime limitatamente alle condotte già colpite dal legislatore statale).....  | pag. 412 |
| 2.5.7.17. La (illegittima) presunzione di consenso del proprietario del fondo al mantenimento su di esso del materiale usato dai cacciatori per la costruzione degli appostamenti temporanei (norme della Regione Liguria) .....  | pag. 412 |
| 2.5.7.18. La (illegittima) disciplina provvisoria del passaggio al comparto unico della contrattazione regionale dei dipendenti a tempo indeterminato dell’Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell’ambiente della Sardegna-FoReSTAS (norme della Regione Sardegna) .....  | pag. 412 |

|  |          |
|--|----------|
| 2.5.7.19. L'attribuzione ai Comuni dei beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia) .....  | pag. 413 |
| 2.5.7.20. La disciplina veneta in materia di polizia locale e politiche di sicurezza .....   | pag. 414 |
| <i>i) La possibilità di impiegare istituti di vigilanza e associazioni di volontariato, con compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale, e di effettuare servizi per conto terzi</i> .....   | pag. 414 |
| <i>ii) I profili organizzativi del servizio di polizia locale relativi ai ruoli funzionali e ai distintivi di grado</i> .....  | pag. 414 |
| 2.5.7.21. La (illegittima) previsione della conferma nei ruoli regionali a tempo indeterminato del personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del SSN e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2019, previa presentazione di apposita domanda di mobilità (norme della Regione Puglia) .....                                     | pag. 414 |
| 2.5.7.22. L'onere per l'impresa di costituire un deposito cauzionale a favore dell'amministrazione, a pena di decadenza dal diritto di far valere le riserve iscritte sui documenti contabili, nell'ipotesi di variazione in aumento dell'importo economico dell'opera rispetto a quello contrattuale (questione avente ad oggetto norme pugliesi, inammissibile per irrilevanza).....             | pag. 415 |
| 2.5.7.23. L'inquadramento degli addetti stampa agli uffici istituzionali regionali nella categoria D del CCNL del comparto Funzioni locali e l'attribuzione di un assegno <i>ad personam</i> riassorbibile per la remunerazione della differenza con il trattamento più favorevole in godimento, fino alla sottoscrizione del successivo contratto integrativo (norme della Regione Toscana) ..... | pag. 416 |
| 2.5.7.24. L'(illegittima) attribuzione di un diritto di priorità, ai fini dell'assegnazione dei terreni gravati dall'uso civico di pascolo, ai titolari di aziende in possesso di specifici requisiti (norme della Regione Abruzzo).....   | pag. 416 |
| 2.5.7.25. L'affidamento del neoistituito servizio di psicologia di base ad uno psicologo in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario (norme della Regione Campania).....   | pag. 417 |
| 2.5.8. "Ordinamento penale" (lett. l) .....  | pag. 418 |
| 2.5.8.1. Le sanzioni amministrative per l'inosservanza delle prescrizioni attinenti alla realizzazione e all'esercizio degli impianti di sbarramento idrico (norme della Regione Veneto).....  | pag. 418 |
| 2.5.9. "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lett. m.).....   | pag. 418 |
| 2.5.9.1. La determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.....  | pag. 418 |
| <i>i) La sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti quale condizione di equilibrio del sistema</i> .....   | pag. 418 |
| <i>ii) Il divieto per il legislatore regionale di interferire nella determinazione dei LEA o di differirne l'efficacia</i> .....   | pag. 418 |
| <i>iii) Il canone di leale cooperazione tra Stato e Regione e la doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari</i> .....  | pag. 419 |
| <i>iv) Il divieto di destinare le risorse correnti per il finanziamento dei LEA a diverse spese pur sempre di natura sanitaria, salvo l'impiego dei risparmi conseguiti dalle Regioni virtuose</i> .....   | pag. 419 |
| 2.5.9.2. La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione nel contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta).....   | pag. 419 |
| 2.5.9.3. La (illegittima) copertura, con le risorse destinate al finanziamento e alla garanzia dei LEA, degli oneri connessi all'attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso e alla chiamata dei docenti universitari (norme della Regione Veneto) .....  | pag. 420 |
| 2.5.9.4. L'ampliamento dell'elenco degli interventi eccettuati dai procedimenti autorizzatori richiesti, ai fini della tutela dell'assetto idrogeologico, per le attività comportanti mutamento di destinazione o trasformazione nell'uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi (norme della Regione Liguria) .....  | pag. 420 |

|   |          |
|---|----------|
| 2.5.9.5. Misure relative al commissariamento della sanità calabrese .....   | pag. 420 |
| i) <i>Il rafforzamento dei poteri del commissario ad acta e le norme per garantire l'erogazione dei LEA e il raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari</i> .....  | pag. 420 |
| ii) <i>La nomina di commissari straordinari per gli enti del SSR da parte del commissario ad acta e la cessazione dalle funzioni dei direttori generali nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020</i> .....  | pag. 420 |
| 2.5.10. <i>“Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (lett. p)</i> .....  | pag. 420 |
| 2.5.10.1. La funzione comunale di pianificazione urbanistica e la potestà regionale di prevedere interventi in deroga (il principio di sussidiarietà verticale e il giudizio di proporzionalità della Corte) .....  | pag. 420 |
| 2.5.10.2. Le agenzie per il trasporto pubblico locale (norme della Regione Lombardia concernenti l'ingresso obbligatorio della Regione e di alcuni piccoli Comuni, i criteri di determinazione delle quote di partecipazione e i <i>quorum</i> per le decisioni più importanti)...  | pag. 421 |
| 2.5.10.3. La (illegittima) compressione della funzione comunale di pianificazione determinata dalla disciplina degli incentivi per il recupero degli immobili abbandonati e degradati, anche in deroga agli strumenti urbanistici (norme della Regione Lombardia).....  | pag. 421 |
| 2.5.11. <i>“Profilassi internazionale” (lett. q)</i> .....  | pag. 422 |
| 2.5.11.1. L'avvenuta codificazione di una competenza già assegnata allo Stato .....   | pag. 422 |
| 2.5.11.2. L'assunzione di misure di contrasto o di prevenzione di una pandemia, anche in attuazione di programmi internazionali o sovranazionali, quale specifico oggetto della competenza statale (non avente natura trasversale).....   | pag. 422 |
| 2.5.11.3 L'esigenza logico-giuridica di una disciplina nazionale di contrasto delle pandemie e di una visione unitaria delle misure necessarie (l'uguaglianza nell'esercizio del diritto alla salute).....  | pag. 423 |
| 2.5.11.4. Il ruolo delle Regioni nella gestione delle emergenze sanitarie di rilievo nazionale nel quadro delle inderogabili misure statali (il potere di ordinanza).....   | pag. 423 |
| 2.5.11.5. L'introduzione, da parte del legislatore statale, di nuove risposte normative e provvedimenti tarate sulla pandemia da COVID-19 (misure restrittive disposte con decreto-legge e dosate nel tempo e nello spazio con d.P.C.m.) e il divieto per le Regioni di interferire legislativamente con la disciplina nazionale, pur se ritenuta illegittima o anche solo dannosa o inopportuna..... | pag. 424 |
| 2.5.11.6. La disciplina della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio valdostano (norme della Regione Valle d'Aosta) .....  | pag. 425 |
| i) <i>La sospensione in via cautelare dell'efficacia della legge valdostana</i> .....   | pag. 425 |
| ii) <i>La (illegittima) previsione di una catena di regolazione, autonoma e alternativa a quella statale, incentrata sulle leggi regionali e sulle ordinanze del Presidente della Giunta</i> .....  | pag. 425 |
| iii) <i>La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione</i> .....  | pag. 427 |
| 2.5.12. <i>“Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)</i> .....   | pag. 427 |
| 2.5.12.1. Profili competenziali .....   | pag. 427 |
| i) <i>L'ambiente quale bene unitario e di valore primario</i> .....   | pag. 427 |
| ii) <i>L'ambiente quale valore costituzionalmente protetto e la natura trasversale della materia</i> .....  | pag. 427 |
| iii) <i>La natura trasversale della materia e l'idoneità della disciplina statale a incidere sulle competenze regionali</i> .....   | pag. 428 |
| iv) <i>La non configurabilità di una materia in senso tecnico per l'inestricabile intreccio con altri interessi e competenze</i> .....  | pag. 428 |
| v) <i>La disciplina statale quale limite alle competenze delle autonomie derogabile solo in melius</i> .....  | pag. 428 |
| vi) <i>La disciplina statale quale limite alla tutela degli altri interessi pubblici affidati alla cura delle autonomie, anche speciali</i> .....   | pag. 428 |
| vii) <i>La prevalenza della tutela ambientale e paesaggistica sulla fruizione del territorio, affidata anche alla competenza regionale</i> .....  | pag. 428 |

|  |          |
|--|----------|
| viii) Il potere dello Stato di vincolare la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali con l'adozione di norme qualificabili come "riforme economico-sociali" .....   | pag. 429 |
| ix) La facoltà delle Regioni di innalzare i livelli statali di tutela ambientale nell'esercizio delle proprie attribuzioni legislative per la cura di interessi funzionalmente collegati.....  | pag. 429 |
| x) I criteri per l'identificazione dei più elevati standard di tutela adottabili dalle Regioni.....  | pag. 429 |
| xi) La riserva allo Stato della conservazione ambientale e paesaggistica.....  | pag. 429 |
| 2.5.12.2. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente .....  | pag. 430 |
| i) La riserva alla legislazione statale della disciplina dei procedimenti di verifica ambientale e dell'individuazione del punto di equilibrio tra esigenze di semplificazione, accelerazione e tutela .....   | pag. 430 |
| ii) La razionalizzazione e la riconduzione a unità delle procedure amministrative quale finalità della riforma del codice dell'ambiente e quale standard di tutela non derogabile dalle legislazioni regionali.....  | pag. 430 |
| iii) La semplificazione e la standardizzazione delle procedure amministrative definite dal legislatore statale e il divieto per i legislatori regionali di introdurre modelli procedurali incompatibili.....   | pag. 430 |
| iv) L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) .....  | pag. 430 |
| - La competenza dello Stato a dettare la relativa disciplina.....  | pag. 430 |
| - La natura di provvedimento dinamico soggetto a periodico riesame .....   | pag. 431 |
| v) L'autorizzazione unica regionale (il carattere comprensivo, e non sostitutivo, della VIA) .....   | pag. 431 |
| vi) L'illegittimo rinvio, in sede di disciplina della VIA regionale, ai soli termini di conclusione del procedimento, anziché all'intera procedura incentrata dal legislatore statale sulla conferenza di servizi e sulla confluenza nell'autorizzazione unica regionale (norme della Regione Molise).....   | pag. 431 |
| vii) La disciplina veneta della progettazione, della costruzione e dell'esercizio delle dighe e di altri sbarramenti idrici.....   | pag. 432 |
| - Il procedimento per l'approvazione del progetto di costruzione o modifica strutturale degli impianti .....   | pag. 432 |
| - La sottoposizione delle opere a collaudo statico .....   | pag. 432 |
| viii) La (illegittima) previsione della conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona per il riesame, con valore di rinnovo, dell'AIA, a seguito della pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT e in assenza di modifiche implicanti l'attivazione delle procedure di VIA o di assoggettabilità a VIA (norme della Regione Lombardia)..... | pag. 432 |
| 2.5.12.3. La difesa del suolo .....  | pag. 433 |
| i) La prevenzione dei rischi derivanti dal dissesto idrogeologico .....  | pag. 433 |
| 2.5.12.4. La gestione dei rifiuti .....  | pag. 433 |
| i) L'incidenza della disciplina statale sulle competenze regionali e la sua inderogabilità da parte delle autonomie anche speciali .....   | pag. 433 |
| ii) L'incompatibilità con l'art. 120, primo comma, Cost. di un limite inderogabile allo smaltimento di rifiuti extraregionali diversi da quelli urbani non pericolosi .....  | pag. 433 |
| iii) La riferibilità del principio di autosufficienza ai soli rifiuti urbani non pericolosi e la ritenuta illegittimità di discipline regionali ostative allo smaltimento di rifiuti speciali extraregionali per violazione del criterio di specializzazione dell'impianto.....  | pag. 434 |
| iv) I residui di <i>Posidonia oceanica</i> .....   | pag. 434 |
| v) Il divieto di esportazione o importazione di rifiuti urbani verso o da altri ambiti territoriali ottimali, salvi appositi accordi di programma (norme della Regione Valle d'Aosta) .....  | pag. 434 |
| vi) La (illegittima) limitazione del conferimento in discarica di rifiuti speciali di provenienza extraregionale (norme della Regione Valle d'Aosta) .....   | pag. 435 |
| vii) La gestione della <i>posidonia spiaggiata</i> (norme della Regione Sardegna recanti previsioni illegittime in tema di spostamento temporaneo, divieto assoluto di smaltimento in discarica, vagliatura non in situ e altri prodotti spiaggiati) .....   | pag. 435 |

|  |          |
|--|----------|
| viii) <i>La (illegittima) delega ai Comuni del rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dall'autodemolizione e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti (norme della Regione Lazio)</i> ..... | pag. 436 |
| 2.5.12.5. <i>La bonifica dei siti inquinati</i> .....  | pag. 437 |
| i) <i>Il divieto per il legislatore regionale di derogare in peius alla normativa statale di tutela ambientale</i> .....   | pag. 437 |
| ii) <i>La previsione transitoria di interventi di bonifica, messa in sicurezza, riparazione e ripristino ambientale nel territorio del parco "Mar Piccolo" (norme della Regione Puglia)</i> .....  | pag. 437 |
| 2.5.12.6. <i>La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico</i> .....   | pag. 437 |
| i) <i>La disciplina della durata dei periodi venatori quale standard minimo e uniforme di protezione</i> .....   | pag. 437 |
| ii) <i>Il controllo faunistico quale attività procedimentalizzata e ispirata al principio di gradualità</i> .....  | pag. 437 |
| iii) <i>La tassatività dell'elenco dei soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani di abbattimento e il divieto di integrazioni ad opera del legislatore regionale (l'opportunità di un ripensamento alla luce di mutate condizioni normative e fattuali)</i> ....   | pag. 438 |
| iv) <i>L'abbattimento della fauna nociva come extrema ratio e la ritenuta non tassatività dei soggetti abilitati (evoluzione giurisprudenziale)</i> .....  | pag. 438 |
| v) <i>La possibilità di delegare gli interventi di contenimento degli ungulati in area urbana alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze, anche mediante il coordinamento delle guardie venatorie volontarie (norme della Regione Toscana)</i> .....                         | pag. 439 |
| vi) <i>L'estensione dell'elenco dei soggetti abilitati a effettuare le operazioni di controllo delle popolazioni di cinghiale (opzione consentita al legislatore toscano purché determini un incremento dello standard statale di protezione)</i> .....  | pag. 439 |
| vii) <i>La (illegittima) facoltà della Giunta di estendere all'intera stagione venatoria il periodo di caccia a determinate specie eccessivamente presenti (norme della Regione Molise)</i> .....  | pag. 440 |
| viii) <i>L'(illegittima) esclusione dell'ISPRA dalla programmazione dei corsi di formazione specifici per i meri cacciatori delegati dai proprietari e dai conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento della fauna selvatica (norme della Regione Sardegna)</i> .....                           | pag. 441 |
| ix) <i>L'(illegittima) attribuzione ai cacciatori della scelta, durante il mese di gennaio, delle due giornate a settimana utili per l'attività venatoria nelle zone di protezione speciale (norme della Regione Liguria)</i> .....  | pag. 442 |
| x) <i>Il divieto di computare il numero di capi complessivi giornalieri cacciabili con riferimento alle specie nocive nel numero massimo di capi previsti giornalmente dalla caccia programmata (norme della Regione Toscana)</i> .....  | pag. 442 |
| 2.5.12.7. <i>I beni culturali e paesaggistici</i> .....  | pag. 442 |
| i) <i>Le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio in tema di pianificazione e di gestione dei beni soggetti a tutela quali norme di grande riforma economico-sociale vincolanti per il legislatore regionale, anche ad autonomia speciale</i> .....  | pag. 442 |
| ii) <i>L'applicazione delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio e degli istituti di protezione validi su tutto il territorio nazionale anche in assenza di richiami nella legislazione regionale</i> .....  | pag. 443 |
| iii) <i>La cogenza e l'inderogabilità delle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (nei rapporti con la normativa regionale sul Piano casa)</i> .....  | pag. 443 |
| iv) <i>Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica e i conseguenti vincoli per il legislatore regionale (l'opzione, ove praticabile, per un'interpretazione adeguatrice della legislazione regionale)</i> .....  | pag. 443 |
| v) <i>La logica incrementale delle tutele e la possibilità per le Regioni di incidere sul catalogo dei beni paesaggistici nel senso di un arricchimento e non di un suo alleggerimento</i> .....   | pag. 444 |

|  |          |
|--|----------|
| vi) <i>L'elaborazione congiunta del piano paesaggistico quale espressione del coordinamento delle tutele statali e regionali</i> .....   | pag. 444 |
| vii) <i>Il principio di elaborazione congiunta del piano paesaggistico: il persistente potere dello Stato di vincolare un bene e il divieto per la Regione di estromettere dal processo decisionale l'autorità centrale</i> .....  | pag. 444 |
| viii) <i>I cardini della pianificazione paesaggistica regionale: la leale collaborazione, la condivisione dell'atto e l'inscindibilità del procedimento (la travagliata vicenda del PTPR laziale)</i> .....  | pag. 445 |
| ix) <i>La concertazione rigorosamente necessaria tra Regione e organi ministeriali in materia di tutela paesaggistica</i> .....  | pag. 445 |
| x) <i>Il principio di prevalenza del piano paesaggistico su tutti gli strumenti di pianificazione territoriale</i> .....   | pag. 445 |
| xi) <i>La necessaria previsione di congrue forme di partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale</i> .....   | pag. 446 |
| xii) <i>Il piano paesaggistico quale strumento di complessiva ricognizione del territorio</i> ....   | pag. 446 |
| xiii) <i>La salvaguardia della complessiva efficacia del piano paesaggistico</i> .....   | pag. 446 |
| xiv) <i>La pianificazione paesaggistica quale valore unitario e prevalente sulle leggi regionali attuative del "piano casa"</i> .....  | pag. 447 |
| xv) <i>La competenza statale in tema di disciplina dell'autorizzazione paesaggistica e il divieto per la legislazione regionale di configurare diversamente la relativa procedura</i> .....  | pag. 447 |
| xvi) <i>L'autorizzazione paesaggistica quale istituto di protezione ambientale uniforme</i> ....   | pag. 447 |
| xvii) <i>Il valore prioritario dell'autorizzazione paesaggistica, quale presupposto di efficacia di qualsiasi titolo legittimante interventi urbanistico-edilizi</i> .....   | pag. 447 |
| xviii) <i>Il contenuto della dichiarazione di notevole interesse pubblico (il rilievo del valore paesaggistico di un bene e la regolamentazione del relativo uso)</i> .....  | pag. 448 |
| xix) <i>L'abrogazione del divieto di modificare i prospetti e di effettuare gli ampliamenti fuori terra in relazione a interventi di consolidamento, restauro e ristrutturazione di immobili vincolati, salve le caratteristiche architettoniche e artistiche e l'applicazione della disciplina statale (norme della Regione Puglia)</i> .....     | pag. 448 |
| xx) <i>Il necessario rispetto, da parte del regolamento edilizio comunale, degli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio oggetto di intervento e il richiamo ai limiti posti dal piano regolatore (norme della Regione Veneto per il recupero dei sottotetti a fini abitativi)</i> .....  | pag. 449 |
| xxi) <i>La (illegittima) previsione della possibilità di impiantare nelle zone dichiarate infette dal batterio della Xylella fastidiosa qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistici (norme della Regione Puglia)</i> .....  | pag. 449 |
| xxii) <i>La previsione della possibilità di svolgere attività legate al turismo rurale, senza necessità di approvazione regionale, e l'illegittimo condizionamento dell'applicabilità delle previsioni paesaggistiche dedicate ai territori costieri a mere scelte urbanistiche dei Comuni (norme della Regione Puglia)</i> .....                  | pag. 449 |
| xxiii) <i>Le modifiche alla disciplina dei Piani di utilizzo dei litorali, nel rispetto della legge statale sull'autorizzazione paesaggistica (norme della Regione Sardegna)</i> .....   | pag. 450 |
| xxiv) <i>Le strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo e la (illegittima) previsione del loro posizionamento sugli arenili per l'intero anno solare (norme della Regione Sardegna)</i> .....   | pag. 450 |
| xxv) <i>Il riutilizzo di locali accessori, pertinenze di fabbricati e immobili non utilizzati nel rispetto delle prescrizioni sui beni culturali e dei vincoli posti dal piano paesaggistico in corso di elaborazione (norme della Regione Liguria)</i> .....  | pag. 450 |
| xxvi) <i>La disciplina degli interventi di ristrutturazione, nuova costruzione e sostituzione edilizia: la non cumulabilità con gli ampliamenti consentiti dagli strumenti urbanistici comunali e la realizzabilità anche in deroga ai piani urbanistici e territoriali vigenti o operanti in salvaguardia (norme della Regione Liguria)</i> ..... | pag. 451 |

|   |          |
|---|----------|
| xxvii) <i>La riduzione di termini relativi al procedimento di formazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti (norme della Regione Piemonte).....</i>   | pag. 451 |
| xxviii) <i>L'innalzamento, ai fini dell'individuazione delle varianti parziali al piano regolatore generale, delle percentuali di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentiti dal piano vigente per le attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive (norme della Regione Piemonte).....</i> | pag. 451 |
| xxix) <i>L'ampliamento dell'elenco degli interventi eccettuati dai procedimenti autorizzatori richiesti, ai fini della tutela dell'assetto idrogeologico, per le attività comportanti mutamento di destinazione o trasformazione nell'uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi (norme della Regione Liguria).....</i>                                    | pag. 451 |
| xxx) <i>L'inclusione della produzione delle energie rinnovabili tra le attività multimprenditoriali consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio).....</i>   | pag. 451 |
| xxxi) <i>L'edificazione in zona agricola e i piani di utilizzazione aziendale (norme della Regione Lazio).....</i>  | pag. 452 |
| xxxii) <i>L'attribuzione ai Comuni delle funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali per porti, approdi e punti di ormeggio (norme della Regione Lazio) .....</i>  | pag. 452 |
| xxxiii) <i>L'(illegittimo) abbassamento da 800 a 300 metri s.l.m. della quota altimetrica prevista per la tutela delle faggete depresse (norme della Regione Lazio).....</i>  | pag. 452 |
| xxxiv) <i>L'(illegittimo) esonero dei singoli interventi su beni tutelati dall'autorizzazione paesaggistica, indebitamente anticipata ai piani di gestione e assestamento forestale e al piano poliennale di taglio (norme della Regione Lazio) .....</i>   | pag. 453 |
| xxxv) <i>La localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola (norme della Regione Lazio).....</i>   | pag. 453 |
| xxxvi) <i>La disciplina piemontese dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante.....</i>   | pag. 454 |
| - L'(illegittima) esclusione dall'autorizzazione paesaggistica dell'insediamento dei campeggi temporanei o mobili.....  | pag. 454 |
| - L'attribuzione alla Giunta regionale del potere di approvare il regolamento attuativo.....  | pag. 454 |
| xxxvii) <i>Il potere dell'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana di apportare specificazioni e rettificazioni in tema di interventi e opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica ovvero soggetti a procedimento semplificato nonché di documentazione prescritta (norme della Regione Siciliana).....</i>                   | pag. 454 |
| xxxviii) <i>La dichiarazione di notevole interesse pubblico di area alpina compresa nel territorio veneto (spettanza allo Stato del potere esercitato e rigetto del ricorso della Regione Veneto per conflitto intersoggettivo) .....</i>   | pag. 454 |
| xxxix) <i>La disciplina veneta della progettazione, della costruzione e dell'esercizio delle dighe e di altri sbarramenti idrici .....</i>  | pag. 455 |
| - La possibilità di adibire le opere a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica della relativa area .....  | pag. 455 |
| - La regolamentazione del procedimento autorizzatorio.....  | pag. 456 |
| - La (illegittima) regolarizzazione delle opere non denunciate ovvero realizzate in difformità dai progetti approvati, previa presentazione del progetto esecutivo.....   | pag. 456 |
| xl) <i>L'(illegittima) autorizzazione di interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla disciplina sul "Piano casa" e la (illegittima) proroga della loro realizzabilità, in riferimento anche a immobili recenti (norme della Regione Calabria).....</i>                           | pag. 456 |
| xli) <i>La (illegittima) sottrazione alla pianificazione congiunta di alcuni beni paesaggistici e la (illegittima) disciplina della fascia costiera e dell'asse viario Sassari-Alghero (norme della Regione Sardegna) .....</i>   | pag. 457 |
| xlii) <i>La (illegittima) possibilità di realizzare interventi edilizi anche in deroga alle prescrizioni della legge campana di approvazione del piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana (norme della Regione Campania).....</i>   | pag. 457 |
| xliii) <i>L'(illegittimo) esonero degli esercizi pubblici per la somministrazione di alimenti e bevande dalle prescritte autorizzazioni per l'installazione di plateatici e altre</i>   |          |

|   |          |
|---|----------|
| <i>strutture leggere fino al 31 dicembre 2021 e la (illegittima) sostituzione, per talune tipologie di installazioni, del procedimento di autorizzazione con un controllo successivo a campione (norme della Provincia di Trento di contrasto alla pandemia da COVID-19)</i> .....                  | pag. 458 |
| 2.5.12.8. Le aree protette.....   | pag. 458 |
| <i>i) I principi fondamentali dettati dalla legge n. 394 del 1991, qualificabile come normativa interposta ed espressiva di uno standard minimo uniforme di tutela nazionale; la ratio di conservazione e valorizzazione dell’ambiente</i> .....  | pag. 458 |
| <i>ii) Le praterie di Posidonia oceanica e la funzione ecologica dei residui spiaggiati</i> .....   | pag. 459 |
| <i>iii) L’adozione, da parte del gestore, di piani di controllo degli ungulati nei parchi regionali e nelle aree protette e l’intervento sostitutivo della Giunta (norme della Regione Toscana)</i> .....   | pag. 459 |
| <i>iv) Il regime transitorio del territorio dei parchi “Costa Ripagnola” e “Mar Piccolo” (norme della Regione Puglia)</i> .....   | pag. 460 |
| - La (illegittima) facoltà dell’ente gestore del parco di ammettere la realizzazione di opere in deroga alla disciplina d’uso dettata dal piano paesaggistico territoriale regionale.....   | pag. 460 |
| - La (illegittima) previsione dell’ammissibilità di determinati interventi edilizi in contrasto con la disciplina d’uso della fascia costiera contenuta nel piano paesaggistico territoriale regionale.....   | pag. 461 |
| 2.6. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.).....   | pag. 461 |
| 2.6.1. “Professioni”.....   | pag. 461 |
| 2.6.1.1. La riserva allo Stato dell’individuazione delle figure professionali quale principio invalicabile dalla legge regionale.....   | pag. 461 |
| 2.6.1.2. La valorizzazione, nei bandi di concorso per l’accesso ai ruoli della dirigenza sanitaria, di determinate pregresse esperienze di natura convenzionale (norme della Regione Puglia).....   | pag. 462 |
| 2.6.1.3. La presenza, nell’equipaggio delle ambulanze gestite da soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dalla Croce Rossa, di un autista con attestato di soccorritore di livello base ovvero avanzato (norme della Regione Toscana) ...                         | pag. 462 |
| 2.6.1.4. L’affidamento del neoistituito servizio di psicologia di base ad uno psicologo in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario (norme della Regione Campania).....   | pag. 462 |
| 2.6.2. “Sostegno all’innovazione per i settori produttivi”.....   | pag. 462 |
| 2.6.2.1. La promozione della dinamica concorrenziale nel settore del credito alle PMI attraverso modifiche normative concernenti il Fondo di garanzia (l’eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni e il termine di efficacia della limitazione dell’intervento)..... | pag. 462 |
| 2.6.3. “Tutela della salute”.....   | pag. 462 |
| 2.6.3.1. L’organizzazione sanitaria.....  | pag. 462 |
| <i>i) Il concorso dei livelli di governo statale e regionale nel realizzare una gestione efficiente del sistema sanitario</i> .....   | pag. 462 |
| <i>ii) L’unicità del rapporto alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale</i> .....  | pag. 462 |
| <i>iii) La riserva allo Stato dei principi fondamentali della disciplina degli incarichi di direttore generale delle aziende sanitarie</i> .....  | pag. 462 |
| <i>iv) Lo stretto collegamento della disciplina degli incarichi dirigenziali con l’organizzazione del servizio sanitario e con le condizioni di fruizione delle prestazioni</i> .....   | pag. 463 |
| <i>v) Lo spazio di intervento del legislatore regionale nel disciplinare la formazione specialistica dei medici</i> .....   | pag. 463 |
| <i>vi) La competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie</i> .....   | pag. 463 |
| <i>vii) La configurazione del rapporto pubblico-privato dell’offerta sanitaria secondo un sistema progressivo</i> .....   | pag. 463 |
| <i>viii) Il principio fondamentale insito nel regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti e nella separazione dei relativi procedimenti</i> .....  | pag. 464 |

|  |                 |
|--|-----------------|
| <i>ix) La riforma degli istituti zooprofilattici sperimentali (l'equilibrata distribuzione delle competenze e il ritardo dovuto all'inerzia dei legislatori regionali).....</i>  | <i>pag. 464</i> |
| <i>x) La (illegittima) sospensione della presentazione delle domande di autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture per anziani non autosufficienti fino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia).....</i>                                   | <i>pag. 465</i> |
| <i>xi) La valorizzazione, nei bandi di concorso per l'accesso ai ruoli della dirigenza sanitaria, di determinate pregresse esperienze di natura convenzionale (norme della Regione Puglia).....</i>  | <i>pag. 465</i> |
| <i>xii) La (illegittima) previsione di effetti vincolanti, ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, dell'autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie per l'esercizio della diagnostica per immagini e della PET (norme della Regione Puglia).....</i>                                      | <i>pag. 466</i> |
| <i>xiii) La (illegittima) reiterazione della previsione di effetti vincolanti dell'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie ai fini della procedura di accreditamento istituzionale (norme della Regione Puglia).....</i>  | <i>pag. 466</i> |
| <i>xiv) L'(illegittima) integrazione dell'Azienda ospedaliera "Pugliese Ciaccio" di Catanzaro con l'Azienda universitaria "Mater Domini" di Catanzaro, attraverso la costituzione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria anziché l'incorporazione della prima nella seconda (norme della Regione Calabria).....</i>              | <i>pag. 466</i> |
| <i>xv) La presenza, nell'equipaggio delle ambulanze gestite da soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dalla Croce Rossa, di un autista con attestato di soccorritore di livello base ovvero avanzato (norme della Regione Toscana).....</i>   | <i>pag. 467</i> |
| <i>xvi) L'autorizzazione alla Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con l'Università di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana per sostenere l'attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso e la chiamata dei docenti universitari (norme della Regione Veneto).....</i> | <i>pag. 467</i> |
| <i>xvii) Misure relative al commissariamento della sanità calabrese.....</i>   | <i>pag. 468</i> |
| <i>- Il rafforzamento dei poteri del commissario ad acta e le norme per garantire l'erogazione dei LEA e il raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari.....</i>   | <i>pag. 468</i> |
| <i>- L'(illegittima) esclusione dell'erogazione del contributo di solidarietà alla Regione in caso di approvazione del nuovo piano di rientro dal disavanzo sanitario (fattispecie equiparabile all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento).....</i>  | <i>pag. 468</i> |
| <i>xviii) La (illegittima) possibilità di nominare i direttori di dipartimento delle aziende ospedaliere e dell'azienda sanitaria unica regionale nel generico ambito dei dirigenti delle professioni sanitarie (norme della Regione Marche).....</i>  | <i>pag. 468</i> |
| <i>xix) La deroga al limite di età massimo, previsto dalla normativa nazionale sulla permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del SSN, per il conferimento dell'incarico di responsabile sanitario degli ambulatori specialistici non accreditati (norme della Regione Puglia).....</i>                         | <i>pag. 469</i> |
| <i>xx) La facoltà delle strutture pubbliche e private, degli IRCCS privati e degli enti ecclesiastici di richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività e dell'accreditamento istituzionale (norme della Regione Puglia).....</i>  | <i>pag. 469</i> |
| <i>xxi) La riforma del sistema sanitario sardo.....</i>  | <i>pag. 470</i> |
| <i>- La (illegittima) facoltà di conferire l'incarico di direttore generale delle aziende sanitarie anche a soggetti inseriti in un apposito elenco regionale.....</i>   | <i>pag. 470</i> |
| <i>- La (illegittima) facoltà di scegliere i commissari straordinari degli enti sanitari anche al di fuori dell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale (opzione straordinaria consentita per la sola Regione Calabria).....</i>   | <i>pag. 470</i> |
| <i>xxii) L'affidamento del neoistituito servizio di psicologia di base ad uno psicologo in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario (norme della Regione Campania).....</i>  | <i>pag. 471</i> |
| <b>2.6.3.2. La salute dei cittadini .....</b>  | <b>pag. 471</b> |

|   |          |
|---|----------|
| i) <i>L'effettività della garanzia costituzionale e la doverosa erogazione delle prestazioni afferenti ai livelli essenziali di assistenza, come tali non comprimibili per esigenze finanziarie; la sinergica coerenza dei comportamenti dei soggetti coinvolti</i> .....           | pag. 471 |
| ii) <i>Il ruolo delle Regioni nella gestione delle emergenze sanitarie di rilievo nazionale nel quadro delle inderogabili misure statali (il potere di ordinanza)</i> .....   | pag. 471 |
| iii) <i>La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione nel contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta)</i> .....                            | pag. 471 |
| iv) <i>Il principio fondamentale sotteso alla disciplina sulla "fascia di rispetto cimiteriale"</i> .....   | pag. 472 |
| v) <i>Le deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal Comune territorialmente competente in relazione all'autodromo del Mugello (norme della Regione Toscana)</i> .....   | pag. 472 |
| vi) <i>L'introduzione di specifici requisiti di altezza e aeroilluminazione (norme della Regione Veneto per il recupero dei sottotetti a fini abitativi)</i> .....  | pag. 472 |
| vii) <i>Norme della Regione Puglia in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri</i> .....  | pag. 472 |
| - <i>La (illegittima) facoltà del Comune di approvare, nei casi di reale necessità e sentita l'ASL competente, la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori a una distanza inferiore ai 200 metri dai centri abitati</i> ..... | pag. 472 |
| - <i>La facoltà del Comune di approvare, in deroga agli strumenti urbanistici, sentita l'ASL competente, la costruzione nei centri abitati di strutture per il commiato e case funerarie</i> .....  | pag. 473 |
| 2.6.4. <i>"Protezione civile"</i> .....   | pag. 473 |
| 2.6.4.1. <i>La riserva allo Stato dei principi fondamentali in materia di interventi edilizi in zona sismica</i> .....  | pag. 473 |
| 2.6.4.2. <i>I principi fondamentali attinenti al preavviso o all'autorizzazione degli interventi edilizi in zona sismica nonché alla vincolatività per le Regioni delle definizioni degli interventi</i> .....  | pag. 473 |
| 2.6.4.3. <i>L'obbligatorio controllo diretto sui progetti relativi agli interventi edilizi rilevanti in zone sismiche quale principio fondamentale inderogabile dal legislatore regionale</i> .....   | pag. 473 |
| 2.6.4.4. <i>La riferibilità del principio della "doppia conformità" anche agli interventi in zona sismica</i> .....   | pag. 474 |
| 2.6.4.5. <i>Il ruolo delle Regioni nella gestione delle emergenze sanitarie di rilievo nazionale nel quadro delle inderogabili misure statali (il potere di ordinanza)</i> .....  | pag. 474 |
| 2.6.4.6. <i>Le norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta</i> .....   | pag. 474 |
| 2.6.4.7. <i>La disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche e dei relativi titoli abilitativi (norme della Regione Toscana)</i> .....   | pag. 474 |
| 2.6.4.8. <i>La previsione di controlli a campione sui progetti relativi a interventi edilizi di minore rilevanza o privi di rilevanza in zone sismiche (norme della Regione Liguria)</i> .....  | pag. 476 |
| 2.6.4.9. <i>La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione nel contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta)</i> .....                        | pag. 476 |
| 2.6.4.10. <i>La sottoposizione a collaudo statico delle opere di sbarramento idrico (norme della Regione Veneto)</i> .....  | pag. 476 |
| 2.6.5. <i>"Governo del territorio"</i> .....  | pag. 476 |
| 2.6.5.1. <i>Il territorio</i> .....   | pag. 476 |
| i) <i>La portata unitaria e complessa della nozione di territorio</i> .....   | pag. 476 |
| ii) <i>La funzione comunale di pianificazione urbanistica e la potestà regionale di prevedere interventi in deroga (il principio di sussidiarietà verticale e il giudizio di proporzionalità della Corte)</i> .....   | pag. 476 |
| iii) <i>Le norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta</i> .....   | pag. 477 |

|   |          |
|---|----------|
| iv) L'inclusione della produzione delle energie rinnovabili tra le attività multimprenditoriali consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio).....   | pag. 477 |
| v) L'edificazione in zona agricola e i piani di utilizzazione aziendale (norme della Regione Lazio).....  | pag. 477 |
| vi) La dichiarazione di notevole interesse pubblico di area alpina compresa nel territorio veneto (spettanza allo Stato del potere esercitato e rigetto del ricorso della Regione Veneto per conflitto intersoggettivo).....  | pag. 477 |
| vii) La disciplina veneta della progettazione, della costruzione e dell'esercizio delle dighe e di altri sbarramenti idrici .....   | pag. 477 |
| - La (illegittima) previsione, in via alternativa anziché concorrente, dei requisiti dimensionali delle opere assoggettate alla normativa regionale .....   | pag. 477 |
| - L'esclusione dal relativo ambito di applicazione delle opere poste al servizio di grandi derivazioni d'acqua.....   | pag. 478 |
| - La regolamentazione del procedimento autorizzatorio.....  | pag. 478 |
| - La sottoposizione delle opere a collaudo statico.....   | pag. 478 |
| 2.6.5.2. L'edilizia .....   | pag. 478 |
| i) La definizione delle categorie di interventi e del connesso regime abilitativo quale principio fondamentale della materia.....   | pag. 478 |
| ii) La definizione e il regime dei titoli abilitativi quale principio fondamentale della materia.....   | pag. 478 |
| iii) L'obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla presentazione della superSCIA quale principio fondamentale della materia .....   | pag. 479 |
| iv) Il principio fondamentale del vaglio dell'autorità amministrativa per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili.....   | pag. 479 |
| v) La vincolatività per le Regioni delle norme tecniche per le costruzioni .....  | pag. 479 |
| vi) I principi fondamentali concernenti la determinazione dell'indennità di espropriazione e la definizione dei presupposti di edificabilità legale .....   | pag. 479 |
| vii) La riserva allo Stato dei principi fondamentali in materia di interventi edilizi in zona sismica.....  | pag. 480 |
| viii) I principi fondamentali attinenti al preavviso o all'autorizzazione degli interventi edilizi in zona sismica nonché alla vincolatività per le Regioni delle definizioni degli interventi.....   | pag. 480 |
| ix) L'obbligatorio controllo diretto sui progetti relativi agli interventi edilizi rilevanti in zone sismiche quale principio fondamentale inderogabile dal legislatore regionale ....  | pag. 480 |
| x) Il principio fondamentale della "doppia conformità" per il rilascio del permesso in sanatoria.....   | pag. 480 |
| xi) La riferibilità del principio della "doppia conformità" anche agli interventi in zona sismica.....  | pag. 480 |
| xii) Il carattere extra ordinem della normativa statale sui condoni e il divieto per il legislatore regionale di ampliare l'area della sanatoria, ferma l'ammissibilità di interventi specificativi e più restrittivi per la tutela di valori paesaggistico-ambientali e archeologici ..... | pag. 480 |
| xiii) La riserva al legislatore statale dei profili penalistici e delle scelte di principio in tema di condono edilizio.....  | pag. 481 |
| xiv) Le caratteristiche di temporaneità e di eccezionalità del "terzo" condono edilizio del 2003 (l'estensione dell'efficacia ostativa ai vincoli di inedificabilità relativa) e il ruolo del legislatore regionale a tutela dell'ambiente e del paesaggio .....                            | pag. 481 |
| xv) L'assoggettamento al permesso di costruire o alla "super SCIA" dei mutamenti di destinazione d'uso di immobili compresi nei centri storici, pur se non accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie (norme della Regione Toscana) .....   | pag. 482 |
| xvi) L'(illegittima) esenzione degli interventi soggetti alla "super SCIA" dall'obbligo di iniziare i lavori o avviare il mutamento d'uso decorsi trenta giorni dalla segnalazione (norme della Regione Toscana).....   | pag. 482 |
| xvii) La disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche e dei relativi titoli abilitativi (norme della Regione Toscana).....  | pag. 482 |

|   |          |
|---|----------|
| xviii) <i>Le conseguenze sanzionatorie degli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire o SCIA, in totale difformità o con variazioni essenziali (norme della Regione Toscana)</i> .....   | pag. 482 |
| xix) <i>Il recupero abitativo dei sottotetti e il transito dell'unità immobiliare alla categoria funzionale "residenziale" (norme della Regione Toscana)</i> .....  | pag. 483 |
| xx) <i>La disciplina veneta per il recupero dei sottotetti a fini abitativi</i> .....   | pag. 483 |
| - L'introduzione di specifici requisiti di altezza e aeroilluminazione.....   | pag. 483 |
| - L'(illegittima) applicabilità della SCIA ordinaria a tutti gli interventi di recupero, compresi quelli assoggettati a permesso di costruire o a SCIA "alternativa" .....  | pag. 483 |
| xxi) <i>La realizzabilità di interventi di recupero di sottotetti in immobili già esistenti alla data del 31 dicembre 2019 (norme della Regione Abruzzo)</i> .....  | pag. 484 |
| xxii) <i>L'individuazione, ai fini dell'indennità di espropriazione, delle aree con edificabilità legale in sede di perimetrazione della zona urbanizzata da parte del Piano Strutturale Comunale, salvi i vincoli imposti dalla disciplina statale (norme della Regione Emilia-Romagna)</i> .....  | pag. 484 |
| xxiii) <i>La (illegittima) regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie, mediante presentazione di SCIA e previo pagamento di sanzione pecuniaria (norme della Regione Veneto)</i> .....  | pag. 485 |
| xxiv) <i>Il divieto di attività edilizie quale misura di salvaguardia disposta, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, per il territorio interessato dall'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica (norme della Regione Lazio)</i> .....   | pag. 485 |
| xxv) <i>La previsione di controlli a campione sui progetti relativi a interventi edilizi di minore rilevanza o privi di rilevanza in zone sismiche (norme della Regione Liguria)</i> .....  | pag. 486 |
| xxvi) <i>La disciplina ligure per il riutilizzo di locali accessori, pertinenze di fabbricati e immobili non utilizzati</i> .....   | pag. 487 |
| - La (illegittima) subordinazione a SCIA ordinaria dei mutamenti di destinazione d'uso, senza opere, degli immobili posti nei centri storici.....   | pag. 487 |
| - Il riutilizzo per i fini di legge in deroga alla disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali.....   | pag. 487 |
| - La (illegittima) previsione di 2,40 metri quale altezza interna minima dei locali destinati alla permanenza di persone e la possibilità di assicurare il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e altezza mediante opere edilizie sui prospetti del fabbricato o impianti e attrezzature tecnologiche .....                                      | pag. 488 |
| - L'applicazione agli interventi successivi alla sua entrata in vigore, riguardanti immobili legittimamente realizzati o di cui sia stata vagliata la conformità alla normativa edilizia.....   | pag. 488 |
| xxvii) <i>La (illegittima) proroga automatica e triennale dei titoli edilizi in scadenza durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (norme della Regione Lombardia)</i> ..  | pag. 489 |
| 2.6.5.3. L'urbanistica .....  | pag. 489 |
| i) <i>Il riutilizzo di locali accessori, pertinenze di fabbricati e immobili non utilizzati per i fini di legge in deroga alla disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali (norme della Regione Liguria)</i> .....  | pag. 489 |
| ii) <i>La riduzione di termini relativi al procedimento di formazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti (norme della Regione Piemonte)</i> .....   | pag. 489 |
| iii) <i>L'innalzamento, ai fini dell'individuazione delle varianti parziali al piano regolatore generale, delle percentuali di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentiti dal piano vigente per le attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive (norme della Regione Piemonte)</i> ..... | pag. 490 |
| 2.6.6. "Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" .....   | pag. 491 |
| 2.6.6.1. Le energie rinnovabili .....   | pag. 491 |
| i) <i>Nozione</i> .....   | pag. 491 |
| ii) <i>Il favor per le fonti energetiche rinnovabili: il principio di massima diffusione e la semplificazione dei procedimenti autorizzatori</i> .....  | pag. 491 |
| iii) <i>La vincolatività e l'inderogabilità delle Linee guida ministeriali relative ai regimi abilitativi</i> .....   | pag. 491 |

|  |          |
|--|----------|
| iv) <i>La semplificazione amministrativa e la celerità quali principi ispiratori della disciplina del procedimento di autorizzazione unica</i> .....   | pag. 492 |
| v) <i>L'autorizzazione unica per l'esercizio degli impianti e l'inclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nella disciplina delle misure di compensazione</i> .....   | pag. 492 |
| vi) <i>Il divieto per le Regioni di imporre vincoli generali in via legislativa, in violazione della riserva di procedimento amministrativo e del principio di massima diffusione degli impianti</i> .....   | pag. 493 |
| vii) <i>La disciplina toscana dell'installazione degli impianti fotovoltaici a terra</i> .....   | pag. 493 |
| - <i>L'illegittimo divieto generale di realizzare nelle aree rurali impianti di potenza massima superiore a 8.000 chilowatt elettrici</i> .....  | pag. 493 |
| - <i>L'(illegittimo) aggravio procedimentale della previa intesa con il Comune interessato per il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di impianti di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici</i> .....  | pag. 494 |
| - <i>L'(illegittima) applicazione di disposizioni dichiarate incostituzionali ai procedimenti amministrativi in corso</i> .....  | pag. 494 |
| 2.6.7. <i>“Coordinamento della finanza pubblica”</i> .....   | pag. 494 |
| 2.6.7.1. <i>La competenza statale quale strumento di tutela dell'unità economica e finanziaria della Repubblica</i> .....  | pag. 494 |
| 2.6.7.2. <i>L'applicabilità dei principi statali anche alle autonomie speciali</i> .....   | pag. 494 |
| 2.6.7.3. <i>La necessità di individuare i principi vincolanti per le autonomie speciali nel rispetto della regola dell'accordo</i> .....   | pag. 495 |
| 2.6.7.4. <i>Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi</i> .....   | pag. 495 |
| i) <i>Il principio fondamentale della riduzione permanente delle indennità spettanti agli ex titolari di cariche regionali, ricalcolate secondo il metodo contributivo (scelta di fondo, uniforme sul territorio nazionale, estesa ai vitalizi maturati prima del 2012)</i> .....  | pag. 495 |
| ii) <i>Il potere dello Stato di agire sulle proprie amministrazioni con norme puntuali e sulle amministrazioni regionali con norme di principio</i> .....  | pag. 495 |
| iii) <i>Il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio</i> .....   | pag. 496 |
| iv) <i>La spesa per il personale quale importante aggregato della spesa di parte corrente</i> ..   | pag. 496 |
| v) <i>La tendenziale inderogabilità dei vincoli alla spesa per il personale</i> .....  | pag. 496 |
| vi) <i>I limiti alla spesa per il personale degli enti territoriali e alle assunzioni quali principi fondamentali della materia</i> .....  | pag. 496 |
| vii) <i>L'applicabilità dei limiti di spesa per il personale a tutte le voci del comparto regionale</i> .....  | pag. 496 |
| viii) <i>Il carattere autoapplicativo del tetto alla spesa per le assunzioni fissato dal legislatore statale</i> .....   | pag. 496 |
| ix) <i>La limitazione della spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato (riferibilità del principio anche agli organi regionali)</i> .....   | pag. 497 |
| x) <i>Le norme statali sui limiti alle assunzioni e all'utilizzo delle graduatorie quali principi fondamentali applicabili anche alle autonomie speciali nel rispetto della regola dell'accordo</i> .....  | pag. 497 |
| xi) <i>L'introduzione, per Regioni e Comuni, di una nuova regola assunzionale, ispirata a un principio di responsabilizzazione e legata alla sostenibilità finanziaria e alle entrate correnti</i> .....   | pag. 497 |
| xii) <i>La proroga al 30 giugno 2020 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali e degli enti strumentali, già prorogati al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020 (norme della Provincia di Trento)</i> ..... | pag. 497 |
| xiii) <i>La (illegittima) limitazione temporale del ricalcolo, secondo il metodo contributivo, dei vitalizi spettanti agli ex presidenti, assessori e consiglieri regionali (norme della Regione Siciliana)</i> .....  | pag. 498 |
| xiv) <i>La limitazione alle sole amministrazioni non territoriali della normativa statale di revisione e semplificazione in materia di misure di contenimento della spesa</i> .....  | pag. 498 |

|  |          |
|--|----------|
| xv) <i>L'abrogazione di disposizioni attuative dei principi statali recanti tetti di spesa in materia di formazione, missioni, consulenze e assunzioni (norme della Regione Toscana)</i> .....   | pag. 499 |
| xvi) <i>L'assoggettamento della spesa del personale della Giunta e del Consiglio ai nuovi valori soglia determinati complessivamente per tutto il personale regionale (norme della Regione Veneto)</i> .....   | pag. 499 |
| xvii) <i>La (illegittima) destinazione al fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici dei risparmi derivanti dal progressivo riassorbimento dell'assegno attribuito al personale giornalista, in misura anche superiore al limite previsto dalla legislazione statale (norme della Regione Toscana)</i> .....                                    | pag. 500 |
| xviii) <i>L'(illegittima) esclusione delle spese sostenute dai gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica relativo al personale assunto a tempo determinato (norme della Regione Abruzzo)</i> .....  | pag. 500 |
| xix) <i>L'(illegittima) esclusione delle spese del personale delle ex Comunità montane, confluito nel comparto regionale, dai limiti di finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale (norme della Regione Basilicata)</i> .....  | pag. 501 |
| 2.6.7.5. <i>La spesa sanitaria</i> .....   | pag. 502 |
| i) <i>La preclusione dell'adozione di norme di coordinamento qualora lo Stato non concorra al finanziamento della spesa sanitaria</i> .....  | pag. 502 |
| ii) <i>La separazione dei costi necessari inerenti alla prestazione dei LEA dalle altre spese assoggettate al principio di sostenibilità economica</i> .....   | pag. 502 |
| iii) <i>L'equilibrio di bilancio quale condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni</i> .....  | pag. 502 |
| iv) <i>Il divieto, per le Regioni soggette ai piani di rientro dal disavanzo, di incrementare la spesa per motivi non inerenti alle prestazioni essenziali e il principio fondamentale della vincolatività dei piani, salva la competenza residuale in materia di servizi sociali</i> .....  | pag. 502 |
| v) <i>Lo stanziamento di 6 milioni di euro annui, nel triennio 2019-2021, per garantire al personale sanitario non dirigente un'integrazione del trattamento accessorio quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa (norme della Regione Sardegna)</i> .....   | pag. 503 |
| vi) <i>L'autorizzazione all'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio pro capite riferito al 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale (norme della Regione Veneto)</i> ..... | pag. 503 |
| vii) <i>La (illegittima) previsione del rimborso delle spese di trasporto, viaggio o soggiorno sostenute da pazienti che devono recarsi presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare (norme della Regione Puglia)</i> .....   | pag. 503 |
| viii) <i>L'attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso e la chiamata dei docenti universitari (norme della Regione Veneto)</i> .....  | pag. 504 |
| - <i>La (illegittima) copertura dei relativi oneri con le risorse destinate al finanziamento e alla garanzia dei LEA</i> .....   | pag. 504 |
| - <i>L'autorizzazione alla Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con l'Università di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana</i> .....  | pag. 504 |
| ix) <i>L'(illegittimo) inserimento del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (norme della Regione Puglia)</i> .....   | pag. 504 |
| x) <i>La (illegittima) previsione di un piano di dismissione straordinario del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie, destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006 (norme della Regione Siciliana)</i> .....                               | pag. 505 |
| xi) <i>L'(illegittima) esclusione dell'erogazione del contributo di solidarietà alla Regione Calabria in caso di approvazione del nuovo piano di rientro dal disavanzo sanitario (fattispecie equiparabile all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento)</i> .....  | pag. 505 |
| 2.6.7.6. <i>La razionalizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica</i> .....  | pag. 506 |

|   |          |
|---|----------|
| i) <i>Il vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi quale principio fondamentale della materia</i> .....   | pag. 506 |
| ii) <i>La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2019 della possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l'utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti da economie di finanziamenti e cessione (norme della Regione Siciliana)</i> .....                          | pag. 506 |
| 2.6.8. <i>“Valorizzazione dei beni culturali e ambientali”</i> .....  | pag. 506 |
| 2.6.8.1. <i>La dichiarazione di notevole interesse pubblico di area alpina compresa nel territorio veneto (spettanza allo Stato del potere esercitato e rigetto del ricorso della Regione Veneto per conflitto intersoggettivo)</i> .....   | pag. 506 |
| 2.7. <i>Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)</i> .....  | pag. 507 |
| 2.7.1. <i>Caccia</i> .....  | pag. 507 |
| 2.7.1.1. <i>Il divieto per le Regioni di abbassare i livelli di tutela ambientale fissati dalla legislazione nazionale</i> .....  | pag. 507 |
| 2.7.1.2. <i>La (illegittima) facoltà della Giunta di estendere all'intera stagione venatoria il periodo di caccia a determinate specie eccessivamente presenti (norme della Regione Molise)</i> .....   | pag. 507 |
| 2.7.2. <i>Formazione professionale</i> .....  | pag. 507 |
| 2.7.2.1. <i>La presenza, nell'equipaggio delle ambulanze gestite da soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dalla Croce Rossa, di un autista con attestato di soccorritore di livello base ovvero avanzato (norme della Regione Toscana)</i> ....   | pag. 507 |
| 2.7.3. <i>Incentivi e aiuti alle imprese</i> .....  | pag. 507 |
| 2.7.3.1. <i>La promozione della dinamica concorrenziale nel settore del credito alle PMI attraverso modifiche normative concernenti il Fondo di garanzia (l'eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni e il termine di efficacia della limitazione dell'intervento)</i> .....   | pag. 507 |
| 2.7.4. <i>Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali</i> .....   | pag. 507 |
| 2.7.4.1. <i>La disciplina dei concorsi per l'accesso all'impiego regionale e dell'utilizzo delle relative graduatorie</i> .....   | pag. 507 |
| 2.7.4.2. <i>La facoltà di prevedere, nei bandi di concorso pubblicati dalla Regione e dagli enti regionali, l'esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati dipendenti dell'amministrazione interessata da almeno 5 anni (norme della Regione Veneto)</i> .....  | pag. 507 |
| 2.7.4.3. <i>L'affidamento allo Stato del compito di provvedere direttamente al prevalente fabbisogno della struttura commissariale e l'obbligo della Regione Calabria di mettere a disposizione un contingente massimo di 25 unità (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato)</i> .....  | pag. 508 |
| 2.7.5. <i>Trasporto pubblico locale</i> .....   | pag. 508 |
| 2.7.5.1. <i>I limiti derivanti dalle competenze esclusive statali</i> .....   | pag. 508 |
| 3. <i>La funzione amministrativa</i> .....  | pag. 509 |
| 3.1. <i>La nuova disciplina costituzionale dell'allocazione delle funzioni amministrative (il superamento del principio di parallelismo con le funzioni legislative e dell'ordinario strumento della delega; la preferenza accordata ai Comuni, salva la diversa valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale o regionale)</i> ..... | pag. 509 |
| 3.2. <i>La legittimazione del solo legislatore nazionale ad allocare le funzioni amministrative nelle materie di competenza esclusiva e il divieto per le Regioni di riallocare quelle ad esse conferite dallo Stato</i> .....  | pag. 509 |
| 3.3. <i>Il principio di sussidiarietà orizzontale</i> .....   | pag. 509 |
| 3.3.1. <i>L'idoneità a indirizzare l'azione amministrativa di tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica</i> .....  | pag. 509 |
| 3.3.2. <i>L'(illegittima) autorizzazione all'erogazione di contributi, a sostegno dei costi di locazione immobiliare, alle (sole) associazioni onlus operanti nelle attività di</i>   |          |

|  |          |
|--|----------|
| <i>distribuzione di beni di prima necessità agli indigenti (norme della Regione Sardegna).....</i>   | pag. 510 |
| 3.3.3. <i>La previsione di iniziative di prevenzione e contrasto della violenza di genere e di centri specialistici, anche su impulso delle associazioni di promozione sociale (norme della Regione Sardegna).....</i>   | pag. 510 |
| 3.4. <i>La necessità di un indirizzo unitario per il contrasto delle pandemie e l'inidoneità di un frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni .....</i>   | pag. 510 |
| 3.5. <i>La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione nel contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta) .....</i>   | pag. 510 |
| 3.6. <i>La concessione di contributi alle associazioni animaliste per interventi in materia di controllo del randagismo (norme della Regione Lazio) .....</i>  | pag. 510 |
| 3.7. <i>La (illegittima) compressione della funzione comunale di pianificazione determinata dalla disciplina degli incentivi per il recupero degli immobili abbandonati e degradati, anche in deroga agli strumenti urbanistici (norme della Regione Lombardia) .....</i>  | pag. 510 |
| <b>4. Il principio cooperativo .....</b>   | pag. 511 |
| 4.1. <i>L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione .....</i>   | pag. 511 |
| 4.1.1. <i>L'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali non risolubile tramite un criterio di prevalenza .....</i>   | pag. 511 |
| 4.1.2. <i>La non invocabilità del principio in caso di esercizio di competenze statali esclusive .....</i>   | pag. 511 |
| 4.1.3. <i>La tendenziale inapplicabilità alle procedure legislative.....</i>   | pag. 511 |
| 4.1.4. <i>Il mancato coinvolgimento delle Regioni nella formazione del decreto legislativo che prevede la sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti (disposizione espressiva di competenza esclusiva statale prevalente sulle attribuzioni regionali) .....</i>                               | pag. 511 |
| 4.1.5. <i>La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione nel contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta) .....</i>   | pag. 512 |
| 4.1.6. <i>L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta delle norme statali concernenti la proroga, sia pure differenziata e condizionata, della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni e la riduzione, a regime, della durata della validità.....</i>  | pag. 512 |
| 4.1.7. <i>La non invocabilità del principio con riguardo alla gestione del Fondo centrale di garanzia per le PMI.....</i>  | pag. 512 |
| 4.2. <i>Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali .....</i>   | pag. 512 |
| 4.2.1. <i>Il coinvolgimento delle autonomie negli interventi a carattere perequativo quale opzione rimessa al legislatore statale .....</i>  | pag. 512 |
| 4.2.2. <i>Il costante confronto collaborativo tra i livelli statale e regionale nella disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e dei relativi commissariamenti ....</i>  | pag. 512 |
| 4.2.3. <i>La facoltà delle Regioni di legiferare in materia di governo del territorio nelle more dell'adozione del piano paesaggistico, purché nel rispetto delle eventuali intese già raggiunte.....</i>  | pag. 513 |
| 4.2.4. <i>La riduzione di termini relativi al procedimento di formazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti (norme della Regione Piemonte).....</i>  | pag. 513 |
| 4.2.5. <i>L'innalzamento, ai fini dell'individuazione delle varianti parziali al piano regolatore generale, delle percentuali di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentiti dal piano vigente per le attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive (norme della Regione Piemonte).....</i> | pag. 513 |

|   |          |
|---|----------|
| 4.2.6. <i>La partecipazione della Regione Calabria al percorso di risanamento del servizio sanitario.....</i>   | pag. 513 |
| 4.2.7. <i>La riclassificazione, ad opera dell’Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni interessate, degli strumenti di programmazione del Fondo per lo sviluppo e coesione .....</i>  | pag. 513 |
| 4.2.8. <i>L’(illegittima) autorizzazione di interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla disciplina sul “Piano casa” e la (illegittima) proroga della loro realizzabilità, in riferimento anche a immobili recenti (norme della Regione Calabria).....</i>          | pag. 513 |
| 4.2.9. <i>La (illegittima) sottrazione alla pianificazione congiunta di alcuni beni paesaggistici e la (illegittima) disciplina della fascia costiera e dell’asse viario Sassari-Alghero (norme della Regione Sardegna) .....</i>   | pag. 514 |
| 5. <i>Il potere sostitutivo.....</i>  | pag. 514 |
| 5.1. <i>L’introduzione dell’istituto nell’ambito della riforma del Titolo V: l’equilibrio tra il riconoscimento del valore delle autonomie territoriali e la concreta realizzazione, anche in situazioni di crisi, di interessi essenziali rispetto ai quali lo Stato si pone come garante di ultima istanza .....</i>                      | pag. 514 |
| 5.2. <i>La ratio della garanzia di esigenze unitarie della Repubblica e l’obiettivo di ripristinare le potenzialità dell’autonomia: la necessaria temporaneità e cedevolezza dell’intervento sostitutivo e l’impegno dello Stato a impiegare le migliori energie e adeguate risorse finanziarie per raggiungere l’“effetto utile” .....</i> | pag. 515 |
| 5.3. <i>La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria .....</i>  | pag. 515 |
| 5.3.1. <i>La (illegittima) previsione della sottoscrizione del protocollo d’intesa per la definizione dei rapporti tra la Regione e l’Università “Magna Graecia” di Catanzaro ad opera non solo del Rettore e del Commissario ad acta ma anche del Presidente della Regione (norme della Regione Calabria).....</i>                         | pag. 515 |
| 5.3.2. <i>Misure relative al commissariamento della sanità calabrese.....</i>   | pag. 516 |
| 5.3.2.1. <i>L’affidamento allo Stato del compito di provvedere direttamente al prevalente fabbisogno della struttura commissariale e l’obbligo della Regione di mettere a disposizione un contingente massimo di 25 unità (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato).....</i>  | pag. 516 |
| 5.3.2.2. <i>Il rafforzamento dei poteri del commissario ad acta e le norme per garantire l’erogazione dei LEA e il raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari.....</i>   | pag. 517 |
| 5.3.2.3. <i>La nomina di commissari straordinari per gli enti del SSR da parte del commissario ad acta e la cessazione dalle funzioni dei direttori generali nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020 .....</i>   | pag. 517 |
| 5.3.3. <i>L’(illegittima) attribuzione all’Assessore regionale per la salute della nomina del commissario straordinario dell’Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, nelle more della costituzione dei nuovi organi (norme della Regione Siciliana).....</i>   | pag. 518 |
| 6. <i>Gli enti locali.....</i>  | pag. 519 |
| 6.1. <i>Il riordino e la soppressione delle Comunità montane .....</i>  | pag. 519 |
| 6.2. <i>Gli organi.....</i>   | pag. 519 |
| 6.2.1. <i>L’identificazione ratione officii del sindaco del Comune capoluogo quale sindaco della Città metropolitana – Monito al legislatore.....</i>   | pag. 519 |
| 6.2.2. <i>La sospensione di diritto dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti.....</i>  | pag. 521 |
| 6.2.2.1. <i>La preclusione al giudice di un sindacato di proporzionalità della misura rispetto alla gravità dei fatti accertati in sede penale.....</i>   | pag. 521 |
| 6.2.2.2. <i>La previsione della durata fissa di 18 mesi .....</i>   | pag. 521 |
| 6.3. <i>Le funzioni amministrative .....</i>  | pag. 521 |

|   |          |
|---|----------|
| 6.3.1. <i>La funzione comunale di pianificazione urbanistica e la potestà regionale di prevedere interventi in deroga (il principio di sussidiarietà verticale e il giudizio di proporzionalità della Corte)</i> .....  | pag. 521 |
| 6.3.2. <i>La (illegittima) compressione della funzione comunale di pianificazione determinata dalla disciplina degli incentivi per il recupero degli immobili abbandonati e degradati, anche in deroga agli strumenti urbanistici (norme della Regione Lombardia)</i> .....   | pag. 521 |
| 6.4. <i>L'amministrazione</i> .....   | pag. 522 |
| 6.4.1. <i>Il segretario comunale</i> .....  | pag. 522 |
| 6.4.1.1. <i>Lo status generale di funzionario statale iscritto a un albo nazionale e dipendente dal Ministero dell'interno</i> .....  | pag. 522 |
| 6.4.1.2. <i>Lo status peculiare di dipendente comunale nella Regione Trentino-Alto Adige</i> ...  | pag. 522 |
| 6.4.1.3. <i>L'(illegittima) istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la (illegittima) precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Segnalazione al legislatore regionale</i> .....   | pag. 522 |
| 6.5. <i>La finanza</i> .....  | pag. 522 |
| 6.5.1. <i>Il consolidamento, per gli anni dal 2020 al 2022, del contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI (300 milioni di euro, anziché 625) – Monito allo Stato</i> .....   | pag. 522 |
| 6.5.2. <i>Il fisiologico rientro dal disavanzo (il limite del mandato elettorale)</i> .....   | pag. 522 |
| 6.5.3. <i>Le anticipazioni di liquidità</i> .....   | pag. 522 |
| 6.5.3.1. <i>La ratio di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza</i> .....  | pag. 522 |
| 6.5.3.2. <i>L'impiego, in senso costituzionalmente conforme, per pagare passività pregresse iscritte in bilancio</i> .....  | pag. 523 |
| 6.5.3.3. <i>La (illegittima) previsione della possibilità di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'obbligatorio accantonamento dell'anticipazione di liquidità non rimborsata al 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota rimborsata nell'esercizio, e di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità per rimborsare l'anticipazione medesima, anziché debiti pregressi</i> ..... | pag. 523 |
| 6.5.4. <i>La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale</i> .....  | pag. 523 |
| 6.5.4.1. <i>Le finalità di prevenire il dissesto e di assicurare i principi di continuità nella gestione amministrativa e nei servizi, in un contesto di legalità finanziaria, e di responsabilità di mandato</i> .....   | pag. 523 |
| 6.5.4.2. <i>La (illegittima) preclusione all'amministrazione in carica, insediata in pendenza del termine perentorio per la presentazione del piano, della facoltà di deliberarlo, ove non vi abbia provveduto la precedente compagine, nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato</i> .....  | pag. 523 |
| 7. <i>Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome</i> .....  | pag. 524 |
| 7.1. <i>Le clausole di salvaguardia</i> .....   | pag. 524 |
| 7.1.1. <i>La funzione di limite all'applicazione di una disciplina statale alle autonomie speciali</i> .....  | pag. 524 |
| 7.2. <i>La Regione Friuli-Venezia Giulia</i> .....  | pag. 525 |
| 7.2.1. <i>La maggiore ampiezza della competenza concorrente in materia di tutela della salute rispetto alle attribuzioni statutarie</i> .....   | pag. 525 |
| 7.2.2. <i>La (illegittima) previsione della residenza protratta in Regione almeno quinquennale (salvo il caso di rimpatrio di corregionali), anziché della sola residenza, quale requisito per beneficiare delle prestazioni concesse dai Comuni con le risorse del fondo per il contrasto alla povertà</i> .....   | pag. 525 |
| 7.2.3. <i>La (illegittima) sospensione della presentazione delle domande di autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture per anziani non autosufficienti fino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate</i> .....   | pag. 525 |
| 7.2.4. <i>L'(illegittima) estensione al 31 dicembre 2033, a domanda dei concessionari, della validità delle concessioni, in essere al 31 dicembre 2018 e con scadenza</i>   |          |

|   |          |
|---|----------|
| <i>anteriore al 2033, aventi finalità turistico-ricreativa, sportiva, diportistica e di acquacoltura</i> .....  | pag. 525 |
| 7.2.5. <i>L'attribuzione ai Comuni dei beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali</i> .....   | pag. 526 |
| 7.2.6. <i>L'(illegittima) attribuzione transitoria delle funzioni vicarie del segretario comunale ai dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale</i> .....  | pag. 526 |
| 7.3. <i>La Regione Sardegna</i> .....   | pag. 526 |
| 7.3.1. <i>La competenza legislativa primaria in tema di stato giuridico ed economico del personale</i> .....  | pag. 526 |
| 7.3.2. <i>Lo stanziamento di 6 milioni di euro annui, nel triennio 2019-2021, per garantire al personale sanitario non dirigente un'integrazione del trattamento accessorio quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa</i> .....   | pag. 526 |
| 7.3.3. <i>L'incremento dei fondi per la retribuzione di posizione e di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni, a seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell'amministrazione regionale</i> .....   | pag. 526 |
| 7.3.4. <i>L'autorizzazione all'Azienda regionale per l'edilizia abitativa ad alienare a prezzo simbolico alle onlus riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato e detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà utilizzati per le attività sociali</i> ..... | pag. 526 |
| 7.3.5. <i>L'(illegittima) autorizzazione all'erogazione di contributi, a sostegno dei costi di locazione immobiliare, alle (sole) associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità agli indigenti</i> .....   | pag. 527 |
| 7.3.6. <i>La previsione di iniziative di prevenzione e contrasto della violenza di genere e di centri specialistici, anche su impulso delle associazioni di promozione sociale</i> .....  | pag. 528 |
| 7.3.7. <i>La gestione della posidonia spiaggiata (l'illegittimità di previsioni in tema di spostamento temporaneo, divieto assoluto di smaltimento in discarica, vagliatura non in situ e altri prodotti spiaggiati)</i> .....  | pag. 528 |
| 7.3.8. <i>La destagionalizzazione del turismo</i> .....   | pag. 528 |
| 7.3.8.1. <i>Le modifiche alla disciplina dei Piani di utilizzo dei litorali, nel rispetto della legge statale sull'autorizzazione paesaggistica</i> .....   | pag. 528 |
| 7.3.8.2. <i>Le strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo e la (illegittima) previsione del loro posizionamento sugli arenili per l'intero anno solare</i> .....  | pag. 529 |
| 7.3.9. <i>L'(illegittima) esclusione dell'ISPRA dalla programmazione dei corsi di formazione specifici per i meri cacciatori delegati dai proprietari e dai conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento della fauna selvatica</i> .....  | pag. 529 |
| 7.3.10. <i>La (illegittima) disciplina provvisoria del passaggio al comparto unico della contrattazione regionale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna-FoReSTAS</i> .....  | pag. 529 |
| 7.3.11. <i>La riforma del sistema sanitario sardo</i> .....   | pag. 529 |
| 7.3.11.1. <i>La (illegittima) facoltà di conferire l'incarico di direttore generale delle aziende sanitarie anche a soggetti inseriti in un apposito elenco regionale</i> .....   | pag. 529 |
| 7.3.11.2. <i>La (illegittima) facoltà di scegliere i commissari straordinari degli enti sanitari anche al di fuori dell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale (opzione straordinaria consentita per la sola Regione Calabria)</i> .....   | pag. 529 |
| 7.3.12. <i>L'(illegittima) autorizzazione, accordata all'Agenzia LAORE Sardegna, a inquadrare, senza pubblico concorso, il personale dell'Associazione regionale allevatori in servizio al 31 dicembre 2006</i> .....   | pag. 530 |
| 7.3.13. <i>La (illegittima) sottrazione alla pianificazione congiunta di alcuni beni paesaggistici e la (illegittima) disciplina della fascia costiera e dell'asse viario Sassari-Alghero</i> .....   | pag. 530 |
| 7.4. <i>La Regione Siciliana</i> .....  | pag. 530 |
| 7.4.1. <i>La competenza esclusiva in materia di stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali</i> .....   | pag. 530 |

|   |          |
|---|----------|
| 7.4.2. L'(illegittimo) obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo in caso di affidamento, con procedure ordinarie, di appalti di lavori di importo pari o inferiore alla soglia comunitaria e la (illegittima) previsione delle modalità di calcolo della soglia di anomalia delle offerte ..... | pag. 530 |
| 7.4.3. La (illegittima) proroga triennale dei contratti di affidamento dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strade di interesse regionale e locale.....   | pag. 530 |
| 7.4.4. La rimodulazione della pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia e la gestione delle vacanze e delle eccedenze attraverso l'accordo di mobilità e l'istituto del distacco .....   | pag. 530 |
| 7.4.5. La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2019 della possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l'utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti da economie di finanziamenti e cessione .....  | pag. 530 |
| 7.4.6. La possibilità di assegnare ad attività socialmente utili, previa iscrizione in apposito elenco regionale, i lavoratori LSU o LPU assunti presso la società Almamiva Contact spa .....   | pag. 531 |
| 7.4.7. La (illegittima) limitazione temporale del ricalcolo, secondo il metodo contributivo, dei vitalizi spettanti agli ex presidenti, assessori e consiglieri regionali....   | pag. 531 |
| 7.4.8. La (illegittima) proroga di 18 mesi delle pregresse passività di carattere agricolo scadute o in scadenza al 31 dicembre 2005 .....  | pag. 531 |
| 7.4.9. L'(illegittima) autorizzazione al Ragioniere generale ad effettuare operazioni finanziarie per attualizzare parte del contributo statale destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimento, anziché per spese correnti .....  | pag. 532 |
| 7.4.10. La (illegittima) previsione di un piano di dismissione straordinario del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie, destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006.....                                     | pag. 532 |
| 7.4.11. La (illegittima) previsione del silenzio assenso provvedimento sulla domanda di autorizzazione paesaggistica .....  | pag. 532 |
| 7.4.12. Il potere dell'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana di apportare specificazioni e rettificazioni in tema di interventi e opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica ovvero soggetti a procedimento semplificato nonché di documentazione prescritta .....                                   | pag. 533 |
| 7.4.13. La riclassificazione, ad opera dell'Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni interessate, degli strumenti di programmazione del Fondo per lo sviluppo e coesione .....  | pag. 533 |
| 7.4.14. Norme in materia di Corpo forestale regionale .....   | pag. 533 |
| 7.4.14.1. La (illegittima) previsione dell'adeguamento in sede di contrattazione collettiva dell'indennità mensile pensionabile del personale non dirigenziale .....  | pag. 533 |
| 7.4.14.2. La (illegittima) copertura delle spese relative all'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile e all'assunzione di nuovo personale .....   | pag. 533 |
| 7.4.15. L'(illegittima) attribuzione all'Assessore regionale per la salute della nomina del commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, nelle more della costituzione dei nuovi organi .....  | pag. 533 |
| 7.4.16. L'identificazione ratione officii del sindaco del Comune capoluogo quale sindaco della Città metropolitana – Monito al legislatore .....  | pag. 533 |
| 7.5. La Regione Trentino-Alto Adige.....  | pag. 534 |
| 7.5.1. La competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e disciplina del relativo personale.....   | pag. 534 |
| 7.5.2. La disciplina del segretario comunale .....  | pag. 534 |
| 7.5.2.1. Lo status peculiare di dipendente comunale .....   | pag. 534 |
| 7.5.2.2. L'(illegittima) istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la (illegittima) precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Segnalazione al legislatore regionale .....  | pag. 534 |

|   |          |
|---|----------|
| 7.6. La Regione Valle d'Aosta .....   | pag. 535 |
| 7.6.1. <i>La competenza residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (in virtù della clausola di "maggior favore")</i> .....   | pag. 535 |
| 7.6.2. <i>La disciplina della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio valdostano</i> .....  | pag. 536 |
| 7.6.2.1. <i>La sospensione in via cautelare dell'efficacia della legge valdostana</i> .....   | pag. 536 |
| 7.6.2.2. <i>La (illegittima) previsione di una catena di regolazione, autonoma e alternativa a quella statale, incentrata sulle leggi regionali e sulle ordinanze del Presidente della Giunta</i> .....   | pag. 536 |
| 7.6.2.3. <i>La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione</i> .....  | pag. 536 |
| 7.6.2.4. <i>La promozione del migliore raccordo tra tutti i soggetti interessati</i> .....  | pag. 536 |
| 7.6.3. <i>L'inapplicabilità alla Regione delle norme statali concernenti la proroga, sia pure differenziata e condizionata, della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni e la riduzione, a regime, della durata della validità ....</i>   | pag. 536 |
| 7.6.4. <i>Il divieto di esportazione o importazione di rifiuti urbani verso o da altri ambiti territoriali ottimali, salvi appositi accordi di programma</i> .....  | pag. 537 |
| 7.6.5. <i>La (illegittima) limitazione del conferimento in discarica di rifiuti speciali di provenienza extraregionale</i> .....  | pag. 537 |
| 7.6.6. <i>La (illegittima) differenziazione degli importi tariffari per il tributo speciale di deposito in discarica di rifiuti solidi ("ecotassa") in ragione della loro provenienza regionale o extraregionale</i> .....  | pag. 537 |
| 7.7. Le Province di Trento e Bolzano.....   | pag. 538 |
| 7.7.1. <i>La competenza residuale della Provincia di Trento in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa (in virtù della clausola di "maggior favore")</i> .....   | pag. 538 |
| 7.7.2. <i>La (illegittima) previsione della preferenza per l'assunzione del maso chiuso in favore del più anziano tra i chiamati alla successione nello stesso grado, anziché della persona più idonea alla conduzione (norme della Provincia di Bolzano in tema di maggiorascato divenute incoerenti con l'evoluzione economico-sociale e legislativa)</i> .....   | pag. 538 |
| 7.7.3. <i>La (illegittima) facoltà della Provincia di promuovere, con riferimento ai test di ingresso universitari e nell'ambito dell'intesa con l'Università di Trento, una riserva di un numero di posti non inferiore al 10% per candidati residenti, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti (norme della Provincia di Trento)</i> .....   | pag. 539 |
| 7.7.4. <i>La proroga al 30 giugno 2020 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali e degli enti strumentali, già prorogati al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020 (norme della Provincia di Trento)</i> .....  | pag. 540 |
| 7.7.5. <i>L'(illegittima) imposizione in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva (norme della Provincia di Trento, concernenti anche attività amministrative, aspetti derogatori e misure sanzionatorie)</i> ..  | pag. 540 |
| 7.7.6. <i>L'(illegittimo) esonero degli esercizi pubblici per la somministrazione di alimenti e bevande dalle prescritte autorizzazioni per l'installazione di plateatici e altre strutture leggere fino al 31 dicembre 2021 e la (illegittima) sostituzione, per talune tipologie di installazioni, del procedimento di autorizzazione con un controllo successivo a campione (norme della Provincia di Trento di contrasto alla pandemia da COVID-19)</i> ..... | pag. 541 |
| 8. <i>L'autonomia finanziaria</i> .....   | pag. 541 |
| 8.1. <i>Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali</i> .....  | pag. 541 |
| 8.1.1. <i>Il rapporto tra funzioni e risorse</i> .....  | pag. 541 |

|  |          |
|--|----------|
| 8.1.1.1. La mancanza di una rigida garanzia quantitativa delle risorse, ferma la necessità di non pregiudicare lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali (l'onere probatorio del ricorrente) .....   | pag. 541 |
| 8.1.1.2. La facoltà di scelta del legislatore statale in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi di riassegnazione delle risorse.....  | pag. 541 |
| 8.1.2. <i>La necessità di valutare le norme finanziarie nel contesto della manovra complessiva, anziché in modo atomistico</i> .....   | pag. 541 |
| 8.1.3. <i>L'imprescindibilità dei livelli essenziali delle prestazioni per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari</i> .....   | pag. 541 |
| 8.1.4. <i>La perequazione finanziaria e l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale</i> .....   | pag. 542 |
| 8.1.4.1. La riserva alla competenza esclusiva statale della disciplina delle forme di finanziamento.....   | pag. 542 |
| 8.1.4.2. Le condizioni di ammissibilità degli interventi statali .....   | pag. 542 |
| 8.1.4.3. Il Fondo di solidarietà comunale .....  | pag. 542 |
| i) <i>La ricostruzione della relativa disciplina</i> .....   | pag. 542 |
| ii) <i>La progressione dei criteri perequativi di ripartizione, calibrata sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard (incremento del 5% annuo dal 2020 fino al 100% a decorrere dal 2030)</i> .....   | pag. 543 |
| iii) <i>La graduale ricostituzione della componente verticale di risorse statali (100 milioni di euro per il 2020)</i> .....   | pag. 543 |
| 8.1.5. <i>Il divieto di realizzare un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione esonerando l'ente locale dalle appropriate operazioni di rientro dal deficit</i> .....   | pag. 543 |
| 8.1.6. <i>Il consolidamento, per gli anni dal 2020 al 2022, del contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI (300 milioni di euro, anziché 625) – Monito allo Stato</i> .....  | pag. 544 |
| 8.1.7. <i>L'affidamento allo Stato del compito di provvedere direttamente al prevalente fabbisogno della struttura commissariale e l'obbligo della Regione Calabria di mettere a disposizione un contingente massimo di 25 unità (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato)</i> .....   | pag. 544 |
| 8.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie.....  | pag. 544 |
| 8.2.1. <i>Le entrate</i> .....   | pag. 544 |
| 8.2.1.1. L'autonomia impositiva regionale in materia di tributi ambientali e la funzione di deterrenza dell'art. 120, primo comma, Cost.....   | pag. 544 |
| 8.2.1.2. L'"ecotassa" quale tributo proprio derivato .....   | pag. 545 |
| 8.3. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome .....  | pag. 545 |
| 8.3.1. <i>Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali</i> .....  | pag. 545 |
| 8.3.1.1. La limitazione alle sole amministrazioni non territoriali della normativa statale di revisione e semplificazione in materia di misure di contenimento della spesa.....  | pag. 545 |
| 8.3.2. <i>Le entrate</i> .....   | pag. 545 |
| 8.3.2.1. L'autonomia impositiva regionale in materia di tributi ambientali e la funzione di deterrenza dell'art. 120, primo comma, Cost.....   | pag. 545 |
| 8.3.2.2. L'"ecotassa" quale tributo proprio derivato .....   | pag. 545 |
| 8.3.2.3. La tassa automobilistica .....  | pag. 545 |
| i) <i>La qualificazione come tributo proprio in senso stretto nelle Province di Trento e Bolzano</i> .....   | pag. 545 |
| ii) <i>L'inapplicabilità alle Province di Trento e di Bolzano (afferzata con sentenza di accoglimento) delle previsioni concernenti la riserva all'erario, per gli anni 2020-2022, del maggior gettito stabilito in relazione alla classe di inquinamento di veicoli e motocicli e l'attribuzione, per gli anni 2023-2033, dell'intero gettito alle autonomie territoriali, unitamente a un vincolo di destinazione sulle maggiori risorse</i> ..... | pag. 546 |

## Capitolo IV

### La Repubblica, l'ordinamento dell'Unione europea, il sistema CEDU e il diritto internazionale

#### Sezione I

#### *Diritto interno e diritto dell'Unione europea*

1. *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* ..... pag. 547
  - 1.1. L'influenza delle garanzie sovranazionali sulle corrispondenti tutele costituzionali (il divieto di discriminazioni in base all'età) ..... pag. 547
  - 1.2. La competenza della Corte a vagliare eventuali profili di contrarietà delle disposizioni di legge nazionali alla Carta ..... pag. 547
  - 1.3. La rilevanza europea della fattispecie disciplinata dalla norma indubbiata quale condizione di invocabilità della Carta come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale, ferma restando la valenza di ausilio interpretativo di altri parametri (l'onere motivazionale del rimettente) ..... pag. 547
2. *L'idoneità delle direttive a perseguire i propri obiettivi, valorizzando le specificità degli Stati membri* ..... pag. 548
3. *L'evocazione nell'incidente di costituzionalità del diritto dell'Unione europea (ove non ricorrano i presupposti della non applicabilità della normativa interna indubbiata)* ..... pag. 548
4. *La sussistenza di un dubbio interpretativo sulla compatibilità europea della norma censurata quale presupposto per l'attivazione, nell'ambito del processo costituzionale, del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia* ..... pag. 548
5. *I rinvii pregiudiziali in materia di mandato d'arresto europeo* ..... pag. 549
  - 5.1. La mancata previsione, quale motivo di rifiuto della consegna all'autorità giudiziaria dello Stato di emissione, delle ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta ..... pag. 549
  - 5.2. La mancata previsione del rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano, sempre che la Corte d'appello disponga l'esecuzione in Italia, conformemente al suo diritto interno, della pena o della misura di sicurezza irrogata dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro ..... pag. 551
6. *Il principio della presunzione di innocenza (garanzia equivalente a quella assicurata dalla CEDU)* ..... pag. 554
7. *L'incompatibilità della "regola Taricco" con il principio di legalità penale e, in particolare, con il canone di sufficiente determinatezza della disciplina* ..... pag. 554
8. *Il diritto dei figli di mantenere relazioni regolari e contatti diretti con entrambi i genitori* ..... pag. 554
9. *La salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità (riferimenti costituzionali, sovranazionali e convenzionali)* ..... pag. 554
10. *La salute quale fondamentale diritto della persona, anche se detenuta* ..... pag. 554
11. *Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell'Unione europea* ..... pag. 555

|  |          |
|--|----------|
| 11.1. L'(illegittimo) onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, concernente il mancato possesso di alloggi adeguati (norme della Regione Abruzzo).....   | pag. 555 |
| 11.2. La (illegittima) previsione della residenza prolungata per almeno dieci anni nei Comuni della Regione quale elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi nella formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (norme della Regione Abruzzo).....  | pag. 555 |
| 11.3. La (illegittima) previsione dell'utilizzo di prodotti privi di OGM quale titolo preferenziale per l'aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva (norme della Regione Molise).....   | pag. 555 |
| 11.4. Il diritto al silenzio e la non sanzionabilità della persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) – Invito al legislatore..... | pag. 556 |
| <i>12. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea</i> .....   | pag. 556 |
| 12.1. L'onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, concernente la condizione economica del nucleo familiare (norme della Regione Abruzzo).....  | pag. 556 |
| 12.2. L'adeguamento dei contratti ponte in essere nelle more della pubblicazione e dell'aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma (norme della Regione Molise).....   | pag. 556 |
| 12.3. Il differimento al 30 settembre 2018 del termine entro cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e l'aumento degli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica – Auspicio rivolto al legislatore.....   | pag. 556 |
| 12.4. La sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale.....   | pag. 556 |
| 12.5. La decisione sull'impugnazione ai soli effetti civili del giudice di appello, che dichiara prescritto il reato, quando nei confronti dell'imputato sia stata pronunciata in primo grado condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni a favore della parte civile.....   | pag. 556 |

## **Sezione II**

### **Diritto interno e sistema CEDU**

|   |          |
|---|----------|
| <i>1. L'integrazione delle garanzie costituzionali e convenzionali nella prospettiva dell'ampliamento delle tutele</i> .....  | pag. 557 |
| <i>2. La non vincolatività del parere consultivo reso dalla Corte EDU ai sensi dell'art. 5 del Protocollo n. 16 alla Convenzione</i> .....  | pag. 557 |
| <i>3. Il principio di legalità penale e la concorrenza di tutele costituzionali e convenzionali (non perfettamente simmetriche e sovrapponibili)</i> .....  | pag. 557 |
| <i>4. L'attrazione delle norme sull'esecuzione penale implicanti una ridefinizione o modificazione della portata della pena imposta dal giudice nell'alveo della garanzia convenzionale del divieto di applicazione retroattiva</i> ..... | pag. 557 |
| <i>5. Il principio della presunzione di innocenza: la duplice portata endoprocessuale e ultraprocessuale e il più ampio rilievo rispetto al corrispondente parametro costituzionale</i> .....   | pag. 557 |

|   |          |
|---|----------|
| 6. <i>La compatibilità convenzionale della pena perpetua, condizionata alla sua necessaria riducibilità de iure e de facto</i> .....  | pag. 559 |
| 7. <i>Le misure di sicurezza e il principio di legalità nella giurisprudenza convenzionale: l'applicazione del (solo) principio di irretroattività della legge sfavorevole e la ritenuta diversità di regime rispetto alla pena</i> .....                                     | pag. 559 |
| 8. <i>L'attrazione delle sanzioni amministrative punitive nell'ambito applicativo dell'art. 7 CEDU: l'effettività delle garanzie convenzionali e l'incremento delle libertà individuali, al di là del formale inquadramento delle fattispecie</i> .....                       | pag. 559 |
| 9. <i>L'estensione del diritto al silenzio ai procedimenti applicativi di sanzioni amministrative punitive nella giurisprudenza convenzionale</i> .....   | pag. 560 |
| 10. <i>La natura sostanzialmente penale delle misure inibitorie della guida nella giurisprudenza convenzionale</i> .....  | pag. 560 |
| 11. <i>L'influenza della giurisprudenza della Corte EDU sulle modalità applicative della confisca urbanistica (l'evoluzione dall'originario automatismo all'accertamento di un profilo colposo nei soggetti ablati e alla verifica di proporzionalità della misura)</i> ..... | pag. 561 |
| 12. <i>La tutela del radicamento dello straniero nel territorio di uno Stato e il bilanciamento con le ragioni sottese alle decisioni di allontanamento nella giurisprudenza convenzionale</i> .....  | pag. 561 |
| 13. <i>L'incompatibilità convenzionale della disciplina italiana riguardante la prevalenza del cognome paterno</i> .....  | pag. 561 |
| 14. <i>La tutela del miglior interesse del minore e del suo diritto all'identità affettiva, relazionale e sociale, fondato sulla stabilità e sul riconoscimento dei rapporti con i genitori, anche intenzionali</i> .....   | pag. 561 |
| 15. <i>La salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità (riferimenti costituzionali, sovranazionali e convenzionali)</i> .....  | pag. 562 |
| 16. <i>Il bilanciamento tra gli interessi del bambino e la legittima finalità di disincentivare il ricorso alla maternità surrogata nella giurisprudenza convenzionale</i> .....  | pag. 562 |
| 17. <i>L'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni (ammissibilità e limiti)</i> .....  | pag. 563 |
| 18. <i>La spettanza al legislatore nazionale dell'individuazione dei motivi di interesse generale idonei a limitare il diritto di proprietà</i> .....   | pag. 563 |
| 19. <i>La sospensione dei provvedimenti di sfratto e il bilanciamento del diritto dell'esecutante con le altre garanzie costituzionali (le diverse valutazioni rimesse alla Corte costituzionale e alla Corte EDU)</i> .....  | pag. 563 |
| 20. <i>Il diritto di elettorato passivo e il diritto all'esercizio del mandato: le limitazioni consentite agli Stati nella giurisprudenza della Corte EDU</i> .....   | pag. 563 |
| 21. <i>Il divieto di interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, salvi motivi imperativi di interesse generale</i> .....  | pag. 564 |
| 22. <i>La compatibilità di leggi retroattive con i principi di preminenza del diritto e del giusto processo, purché fondate su ragioni imperative di interesse generale</i> .....   | pag. 565 |

|  |          |
|--|----------|
| 23. <i>L'onere per lo Stato di identificare i motivi imperativi di interesse generale fondanti l'adozione di norme retroattive</i> .....   | pag. 565 |
| 24. <i>Gli elementi sintomatici di un uso distorto della legislazione retroattiva</i> .....  | pag. 565 |
| 25. <i>Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU</i> .....  | pag. 565 |
| 25.1. L'(illegittimo) onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, concernente il mancato possesso di alloggi adeguati (norme della Regione Abruzzo) .....  | pag. 565 |
| 25.2. Il diritto al silenzio e la non sanzionabilità della persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) – Invito al legislatore..... | pag. 565 |
| 25.3. La diffamazione commessa con il mezzo della stampa e la (illegittima) circostanza aggravante prevista dalla legge n. 47 del 1948 per l'attribuzione di un fatto determinato, comportante l'infedeltà applicazione cumulativa di reclusione e multa .....   | pag. 565 |
| 25.4. La (illegittima) sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte che non abbia depositato un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima del compimento dei termini di ragionevole durata del processo penale.....  | pag. 565 |
| 25.5. La (illegittima) sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia – Invito al legislatore.....  | pag. 566 |
| 26. <i>Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU</i> .....  | pag. 566 |
| 26.1. L'onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, concernente la condizione economica del nucleo familiare (norme della Regione Abruzzo).....  | pag. 566 |
| 26.2. La sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti, con conseguente preclusione di una valutazione giudiziaria di proporzionalità della misura cautelare .....  | pag. 566 |
| 26.3. La revisione delle convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010, ferma la piena efficacia degli accordi fino al 1° gennaio 2019.....   | pag. 567 |
| 26.4. La previsione di un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominali (ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai 120 giorni rispetto alla scadenza naturale) ai fini della presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati .....  | pag. 567 |
| 26.5. Il divieto di attività edilizie quale misura di salvaguardia disposta, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, per il territorio interessato dall'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica (norme della Regione Lazio) .....   | pag. 568 |
| 26.6. La sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale.....   | pag. 568 |
| 26.7. Il decorso del termine quinquennale dall'annotazione del riconoscimento quale circostanza preclusiva dell'impugnazione per difetto di veridicità (il consolidamento dello <i>status filiationis</i> ).....   | pag. 568 |
| 26.8. La diffamazione commessa con il mezzo della stampa e la circostanza aggravante prevista dal codice penale comportante l'applicazione alternativa della reclusione o della multa (interpretazione adeguatrice e indicazione ai giudici di limitare la prima ai casi di eccezionale gravità) .....   | pag. 569 |

|   |          |
|---|----------|
| 26.9. La decisione sull'impugnazione ai soli effetti civili del giudice di appello, che dichiara prescritto il reato, quando nei confronti dell'imputato sia stata pronunciata in primo grado condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni a favore della parte civile .....         | pag. 569 |
| 26.10. L'inserimento del reato di maltrattamenti familiari in presenza di minori tra le fattispecie ostative alla sospensione dell'ordine di esecuzione (inapplicabilità della novella ai fatti pregressi) .....  | pag. 569 |
| 26.11. L'applicazione agli internati in esecuzione di una misura di sicurezza detentiva, soggetti al regime differenziale, delle sole restrizioni necessarie, secondo criteri di proporzionalità e congruità, a soddisfare le esigenze di ordine pubblico e sicurezza (sentenza interpretativa di rigetto)..... | pag. 570 |
| 26.12. La decorrenza del computo del termine di ragionevole durata del processo penale per la persona offesa dall'assunzione della qualità di parte civile – Invito al legislatore .....  | pag. 570 |
| 26.13. La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l'estensione della legittimazione all'affrancazione).....  | pag. 571 |
| 26.14. Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore.....                      | pag. 571 |

### **Sezione III**

#### ***Diritto interno e diritto internazionale***

|   |          |
|---|----------|
| <i>1. Il diritto internazionale pattizio quale vincolo per il legislatore statale e regionale (ai sensi e nei limiti di cui all'art. 117, primo comma, Cost.) ovvero quale strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali.....</i>   | pag. 572 |
| <i>2. La tutela del miglior interesse del minore e del suo diritto all'identità affettiva, relazionale e sociale, fondato sulla stabilità e sul riconoscimento dei rapporti con i genitori, anche intenzionali.....</i>   | pag. 572 |
| <i>3. La salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità (riferimenti costituzionali, sovranazionali e convenzionali) .....</i>   | pag. 572 |
| <i>4. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme di diritto internazionale.....</i>  | pag. 572 |
| 4.1. Il diritto al silenzio e la non sanzionabilità della persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) – Invito al legislatore..... | pag. 572 |
| <i>5. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale.....</i>  | pag. 572 |
| 5.1. La revisione delle convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010, ferma la piena efficacia degli accordi fino al 1° gennaio 2019 .....  | pag. 572 |

# ***Introduzione***

## ***1. Dati quantitativi (rinvio)***

Nel 2021 la Corte costituzionale ha adottato 263 decisioni: 206 sentenze e 57 ordinanze.

Delle 263 decisioni, 141 (115 sentenze e 26 ordinanze) sono state assunte in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 108 (91 sentenze e 17 ordinanze) hanno riguardato giudizi di legittimità costituzionale in via principale; 2 sentenze hanno risolto conflitti di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome; 12 pronunce sono state rese in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (9 ordinanze emesse nella fase di ammissibilità; 1 sentenza e 2 ordinanze nella fase di merito). Completano il quadro 3 ordinanze di correzione di errori materiali. Non sono state pronunciate sentenze in tema di ammissibilità del *referendum*<sup>1</sup>.

Per una dettagliata analisi dei dati quantitativi concernenti la giurisprudenza costituzionale del 2021 si rinvia all'apposito volume pubblicato con la presente relazione.

## ***2. Il collegio giudicante***

Nel 2021 la Corte ha operato nella pienezza della sua composizione, senza registrare alcun avvicendamento.

Alla data del 1° gennaio 2021 il Collegio era composto dal Presidente Giancarlo Coraggio, dal Vice Presidente Giuliano Amato, dai Giudici Silvana Sciarra, Daria de Pretis, Nicolò Zanon, Franco Modugno, Augusto Antonio Barbera, Giulio Prosperetti, Giovanni Amoroso, Francesco Viganò, Luca Antonini, Stefano Petitti, Angelo Buscema, Emanuela Navarretta e Maria Rosaria San Giorgio.

---

<sup>1</sup> La somma dei totali parziali delle decisioni per tipo di giudizio è pari a 266 in quanto risultano doppiamente conteggiate tre sentenze che hanno definito congiuntamente, previa riunione, cause eterogenee (un giudizio in via incidentale e un giudizio in via principale ovvero, in un caso, due giudizi in via principale e un conflitto tra enti).



# Parte I

## Profili processuali

### *Capitolo I*

#### *Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*

##### *1. Premessa*

Nel 2021 la Corte ha adottato, in sede di giudizio incidentale, **141** decisioni: **115** sentenze (nn. **1, 14, 15, 17, 21, 22, 28, 30, 32, 33, 34, 35, 39, 41, 45, 46, 48, 49, 55, 56, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 68, 71, 75, 80, 83, 84, 87, 89, 92, 96, 98, 102, 103, 109, 112, 114, 117, 119, 120, 123, 126, 127, 128, 133, 134, 137, 140, 143, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 157, 162, 169, 172, 173, 174, 175, 178, 180, 181, 182, 183, 185, 189, 190, 194, 196, 197, 198, 200, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 210, 211, 213, 215, 218, 223, 227, 230, 231, 232, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 247, 248, 249, 250, 252, 258, 259, 260, 261**) e **26** ordinanze (nn. **18, 24, 47, 60, 69, 93, 97, 99, 111, 130, 131, 136, 159, 165, 184, 191, 192, 206, 214, 216, 217, 224, 225, 242, 243, 244**).

Le sentenze nn. **22** e **134** hanno congiuntamente deciso, previa riunione, un giudizio in via incidentale e un giudizio in via principale aventi ad oggetto la medesima disposizione e accomunati dall'evocazione di uno stesso parametro.

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

Le ordinanze di rimessione sono pervenute in larga misura dai Tribunali ordinari (**75**), seguiti dai Tribunali amministrativi regionali (**31**), dalle Corti di appello (**18**), dalla Corte di cassazione (**17**) e dal Consiglio di Stato (**10**). Più contenuto è stato il numero delle ordinanze adottate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale (**8**), dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo (**6**), dai Giudici per le indagini preliminari (**5**), dai Giudici di pace (**5**), dai Tribunali per i minorenni (**4**), dai Giudici per l'udienza preliminare (**3**) e dalle Commissioni tributarie provinciali (**3**).

Tra le altre autorità rimettenti si segnalano il Giudice istruttore (**2**), il Tribunale di sorveglianza (**2**), il Magistrato di sorveglianza (**2**), le Commissioni tributarie regionali (**2**), gli Arbitri rituali (**2**), la Corte costituzionale (**1**), la Corte di assise d'appello (**1**), la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (**1**), il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (**1**), il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (**1**), la Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'ANAC (**1**) e il Commissario per la liquidazione degli usi civici (**1**).

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

La sentenza n. **80** ha riconosciuto "la legittimazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare incidente di legittimità costituzionale in sede di esame della congruenza" del piano di riequilibrio finanziario pluriennale deliberato da un Comune. Simile legittimazione, affermata nell'ambito del controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali, assimilato alla parifica dei rendiconti regionali, poggia su "un'attenta ricognizione delle modalità di svolgimento della funzione attribuita dalla legge (...) con riguardo all'attuazione e al rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, che costituisce il fulcro della procedura di predissesto". Rilevano la particolare posizione istituzionale della Corte dei conti e la natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene in evidenza "la sua

composizione di magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (...) e la sua natura di unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”. Sotto il secondo aspetto, viene in luce “il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”. Si tratta di una funzione “di garanzia dell’ordinamento, di controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo”. I predetti caratteri “costituiscono fondamento della legittimazione della Corte dei conti, il cui riconoscimento, legato alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, si giustifica anche con l’esigenza di consentire il sindacato di legittimità costituzionale su norme che difficilmente vi verrebbero, per altra via, sottoposte”. Secondo il costante orientamento ripreso dalle sentenze nn. **215**, **235**, **247**, la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio regionale, è legittimata a promuovere questioni di costituzionalità “avverso le disposizioni di legge che determinano, nell’articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (...), giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (...) e la situazione è analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono”. Tale legittimazione è stata riconosciuta dalle sentenze nn. **215** e **247** anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri di competenza.

La sentenza n. **147** ha puntualizzato che se, “in linea generale è precluso al giudice dell’esecuzione penale sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme applicate dal giudice della cognizione, tuttavia ciò è possibile per effetto di una sopravvenienza costituzionalmente rilevante – qual è in modo paradigmatico una sentenza che attivi l’obbligo conformativo di cui all’art. 46 CEDU – che abbia determinato un’alterazione della sequenza tra cognizione ed esecuzione, in difetto della quale l’intervento a ritroso del giudice dell’esecuzione non avrebbe giustificazione”. Nella specie, è stata ritenuta inammissibile, per difetto di legittimazione del giudice dell’esecuzione penale, una questione relativa a fattispecie diversa da quella concernente la conformazione agli obblighi convenzionali, in assenza della necessaria prospettazione di “sopravvenienze costituzionalmente rilevanti idonee ad incidere sulla legalità della pena in corso di esecuzione”.

La sentenza n. **169** ha rammentato che, “nei giudizi civili attribuiti al tribunale in composizione collegiale, il giudice istruttore non può sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme da applicare per la definizione della controversia, la cui identificazione e valutazione spetta al collegio, ma può bene sollevare questioni relative a norme che egli stesso debba applicare per adottare provvedimenti attribuiti alla sua competenza”. Nel rigettare un’eccezione di inammissibilità per asserito difetto di legittimazione *a quo*, la Corte ha sottolineato che la trasmissione degli atti al titolare dell’azione disciplinare “è provvedimento che, di per sé, evidentemente non attiene alla definizione della causa risarcitoria” (rimessa alla competenza del tribunale collegiale), “traducendosi in una semplice comunicazione” disposta dal giudice istruttore “in quanto assegnatario del procedimento”.

Il giudice, per poter proporre una questione di legittimità costituzionale, non deve essere privo di poteri decisorii. Con specifico riguardo alla legittimazione del giudice della cautela, la sentenza n. **162** ha confermato che, “perché non si verifichi l’esaurimento del potere cautelare del rimettente, con conseguente inammissibilità della questione di costituzionalità per irrilevanza nel giudizio *a quo*”, è necessario che il provvedimento sia “interinale”, “*ad tempus*” o “provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l’incidente di legittimità costituzionale”. Calando tali principi nel giudizio amministrativo, come strutturato prima della riforma introdotta dal d.lgs. n. 104 del 2010, la Corte ha sostenuto che, “se il giudice amministrativo solleva la questione di legittimità costituzionale della norma relativa al merito del ricorso, contestualmente alla decisione, senza alcuna riserva, di accoglimento o di rigetto sulla domanda di sospensione del provvedimento impugnato, la questione risulta, per un verso, non rilevante nell’autonomo contenzioso sulla misura cautelare – esauritosi con la relativa pronuncia –, e per altro verso intempestiva in rapporto alla seconda ed eventuale sede contenziosa, posto che, prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti (domanda di parte, assegnazione della causa per la sua trattazione), l’organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa delibazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio”. Tali considerazioni continuano a valere anche dopo la

riforma per l'ipotesi di rigetto della domanda cautelare poiché “solo la concessione della misura cautelare comporta l'instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti, con la conseguenza che l'eventuale questione di legittimità costituzionale non sarebbe intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo (solo) in questo caso il giudice provvisto di piena potestà decisoria”. Nella specie, l'inammissibilità delle questioni è stata motivata con il rilievo che l'incidente di costituzionalità “non viene proposto per decidere l'istanza cautelare (...), bensì dopo il suo rigetto, al fine di dare soluzione al giudizio sotto il profilo del merito, ma prima che si radichi la potestà decisoria a esso afferente”.

La sentenza n. **248** ha precisato che è ostativo alla proposizione dell'incidente di legittimità costituzionale il fatto che il processo amministrativo *a quo* sia stato già integralmente definito con la stessa sentenza parziale con cui è stata sollevata la questione, con conseguente esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente.

La sentenza n. **126**, nel riconoscere la legittimazione *a quo* del rimettente GIP, ha chiarito che la sospensione del reddito di cittadinanza “avviene all'interno di una fase consequenziale alla decisione sulla misura cautelare, mentre la diversa fase che fa capo all'ente erogatore attiene alle sole modalità esecutive del provvedimento sospensivo”.

### **3. Il nesso di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio di legittimità costituzionale**

Tra il quesito di costituzionalità e la definizione del giudizio *a quo* deve sussistere un rapporto di pregiudizialità, sicché soltanto una questione rilevante nel processo principale può costituire oggetto del giudizio incidentale.

La rilevanza “concerne l'applicazione della disposizione censurata e la pregiudizialità rispetto alla definizione del processo principale (...), non necessariamente gli effetti concreti di un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale per le parti in causa” (sentenza n. **236**; analogamente la sentenza n. **172**). In generale, la rilevanza, presupponendo, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, “un rapporto di strumentalità necessaria tra la risoluzione della questione e la decisione del giudizio principale (...), deve ritenersi sussistente quando la norma della cui legittimità costituzionale il giudice dubiti debba essere applicata nel giudizio *a quo* per decidere il merito della controversia o una questione processuale o pregiudiziale, oppure quando la decisione della Corte comunque influisca sul percorso argomentativo che il giudice rimettente deve seguire per rendere la decisione” (sentenza n. **250**). La sentenza n. **15** ha precisato che il requisito necessario “per l'ammissibilità dello scrutinio di legittimità costituzionale di una legge è da ravvisarsi nella circostanza che la norma, di cui si dubita, si ponga come necessaria ai fini della definizione del giudizio, mentre deve ritenersi totalmente ininfluenza sull'ammissibilità della questione (...) il senso degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge”; compete, dunque, al rimettente “valutare le conseguenze applicative che potrebbero discendere da una eventuale pronuncia di accoglimento” (similmente la sentenza n. **202**). Secondo la sentenza n. **48**, “il presupposto della rilevanza non si identifica necessariamente con l'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare a seguito della decisione di accoglimento”. La pronuncia ha altresì puntualizzato che la “pur peculiare natura del giudizio di accertamento non può essere dilatata fino al punto di diventare mera *occasio* per sottoporre a censura di legittimità costituzionale disposizioni che compongono il contesto normativo in cui è collocata quella direttamente applicabile alla controversia”. Infatti, “non appartiene alla logica del giudizio incidentale” coinvolgere nelle censure, “per un'esigenza sistematica”, una disposizione non applicabile nella specie. La sentenza n. **59** ha sottolineato che, “anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità (...) e di una più efficace garanzia della conformità della legislazione alla Carta fondamentale, il presupposto della rilevanza non si identifica nell'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare”. La rilevanza “si configura come necessità di applicare la disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione e si riconnette all'incidenza della pronuncia” della Corte “su qualsiasi tappa di tale percorso (...). L'applicabilità della disposizione censurata è dunque sufficiente a fondare la rilevanza della questione”. La sentenza n. **84** ha confermato che “la nozione di rilevanza non si identifica con l'utilità concreta dell'auspicata pronuncia di accoglimento per la parte nel procedimento *a quo*: essenziale e sufficiente a conferire rilevanza alla questione prospettata è, infatti, che il giudice debba effettivamente applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale dubita nel procedimento pendente avanti a sé (...) e che la pronuncia della Corte influisca sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la

decisione del processo principale” (analogamente le sentenze nn. **157, 215, 247**). Secondo la sentenza n. **189**, “il controllo sull’attuale vigenza della norma sospettata di illegittimità costituzionale spetta istituzionalmente al giudice comune e precede ogni possibile valutazione sulla legittimità costituzionale (...), con la conseguenza che, ove il rimettente escluda espressamente, con affermazione non palesemente infondata, la ricorrenza di un fenomeno abrogativo, la Corte non può che rilevare come ragioni essenziali di certezza del diritto impongano di scrutinare nel merito le questioni”. La sentenza n. **215** ha rimarcato la necessità che “il rimettente illustri le ragioni che determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale”.

La sentenza n. **250** ha chiarito che “la rilevanza della questione ricorre anche ove la strumentalità sussista rispetto ad una possibile diversa definizione della lite, non strettamente a mezzo della decisione della causa. Ciò accade quando il giudice – che formuli una proposta conciliativa o transattiva all’esito (e sulla base) dell’interrogatorio libero delle parti, secondo la regola processuale introdotta, nel 2010, nel rito del lavoro (...) e poi estesa, nel 2013, a tutte le controversie civili (...) – trovi un ostacolo nel contenuto normativo di una disposizione appartenente al quadro normativo in cui può collocarsi la lite, che sia connessa strettamente al relativo *thema decidendum*; ostacolo costituito dall’asserito vizio di illegittimità costituzionale della disposizione stessa. Sussiste la rilevanza se, soltanto a seguito della *reductio ad legitimitatem* di tale disposizione, il giudice, adempiendo all’incombente processuale (...), può formulare una proposta transattiva o conciliativa, la cui idoneità alla risoluzione della lite, mediante transazione o conciliazione, sia plausibile in ragione dell’esito dell’interrogatorio libero delle parti. Ciò assicura la rilevanza della questione di legittimità costituzionale diretta a rimuovere il denunciato vizio della disposizione, la quale, nella sua portata vigente, non consentirebbe siffatta proposta perché quest’ultima risulterebbe *contra legem*”.

La sentenza n. **202** ha chiarito che “non è richiesto al giudice *a quo* di osservare un rigido ordine nell’affrontare le diverse domande proposte in giudizio, nel senso di individuare questioni pregiudiziali e preliminari, da ritenersi prioritarie nell’ordine di trattazione rispetto alla questione di costituzionalità e quindi tali da essere necessariamente esaminate prima di proporre quest’ultima, salvo che la valutazione dell’ordine delle questioni sottoposte al suo giudizio non trasmodi in manifesta arbitrarietà, comportando la mancata trattazione di domande o motivi aventi priorità logica”.

La rilevanza di una questione “deve essere vagliata *ex ante* sulla base del *petitum* così come prospettato dal giudice rimettente, non già – *ex post* – sulla base della decisione” della Corte, “che ben può circoscrivere l’accoglimento della questione in termini che potrebbero anche non giovare alla parte del giudizio *a quo* nel cui interesse la questione stessa è stata formulata” (sentenza n. **84**).

La sentenza n. **32** ha rammentato che, “nel delibare l’ammissibilità della questione”, la Corte “effettua in ordine alla rilevanza solo un controllo esterno, applicando un parametro di non implausibilità della relativa motivazione” (analogamente le sentenze nn. **15, 183, 181, 236**). Secondo la sentenza n. **194**, compete al rimettente “la qualificazione della fattispecie portata al suo esame nel giudizio principale”, atteso che il sindacato della Corte “ha carattere esterno, si arresta cioè alla soglia della non implausibilità della motivazione dell’ordinanza di rimessione”. Più diffusamente, la sentenza n. **249** ha osservato che la Corte “è chiamata a verificare se il giudice *a quo* abbia fornito elementi sufficienti per valutare la necessaria applicazione della disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione del giudizio principale. Tale accertamento presuppone una motivazione non implausibile sulla sussistenza di un rapporto di strumentalità e di pregiudizialità tra la risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale e la decisione della controversia oggetto del giudizio principale”. Pertanto, ai fini “dell’apprezzamento del requisito della rilevanza nei giudizi incidentali”, “ciò che conta è la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento” (sentenza n. **258**).

L’esame di merito delle questioni è stato talvolta precluso dal difetto di rilevanza, riscontrato in ipotesi connotate dall’estraneità delle norme denunciate all’area decisionale del rimettente (sentenze nn. **87, 123, 155, 211, 213, 250**; ordinanze nn. **69 e 184**), dalla tardiva proposizione del quesito (sentenze nn. **87 e 96**) e dall’inefficacia di un’eventuale pronuncia di accoglimento sulle sorti del giudizio principale (sentenze nn. **137 e 198**). In generale, la sentenza n. **87** ha ribadito che l’“intervenuta applicazione da parte del giudice *a quo* della disposizione censurata costituisce ragione di inammissibilità della questione”.

La sentenza n. **87** ha precisato che alcuni dei precetti denunciati “rilevano solo come contesto normativo di riferimento e non sono attinti dalle censure”. Per la sentenza n. **96**, le questioni difettano “del necessario requisito della rilevanza, perché il giudice, all’atto della loro rimessione, non poteva in alcun modo dare applicazione alla norma censurata”, essendosi consumato qualsiasi suo potere al riguardo”. La sentenza n. **155** ha sottolineato che il rimettente “omette (...) di considerare la collocazione cronologica della disposizione censurata e delle norme interposte evocate e, di conseguenza, di affrontare la questione della vigenza della prima”. Nella specie, la Corte non ha potuto “limitarsi ad una verifica esterna della valutazione della rilevanza compiuta dal giudice *a quo*, attenendosi al suo giudizio sulla vigenza della disposizione censurata”, ma ha necessariamente ravvisato d’ufficio “l’intervenuta abrogazione di essa e la conseguente irrilevanza delle questioni sollevate, giacché il rimettente (...) dubita della legittimità costituzionale di una disposizione (...) che in realtà non è applicabile, essendo stata abrogata”. La sentenza n. **198** ha chiarito che un’eventuale declaratoria di illegittimità di talune delle denunciate disposizioni “non avrebbe (...) alcuna incidenza sul giudizio *a quo*, nel quale tali disposizioni sono inapplicabili *ratione temporis*”.

Le sentenze nn. **203, 218, 230** hanno richiamato il principio in base al quale la possibilità che la Corte “sollevi in via incidentale una questione davanti a sé si dà solo allorché dubiti della legittimità costituzionale di una norma, diversa da quella impugnata, che sia chiamata necessariamente ad applicare nell’iter logico per arrivare alla decisione sulla questione che le è stata sottoposta: in altri termini, si deve trattare di una questione che si presenti pregiudiziale alla definizione della questione principale e strumentale rispetto alla decisione da emanare”.

La sentenza n. **49**, nel disattendere la sollecitazione delle parti private affinché la Corte sollevasse dinanzi a sé questione di costituzionalità di una norma diversa da quella denunciata dal rimettente, ha osservato che tra le due questioni non è ravvisabile “quel nesso di necessaria strumentalità o di pregiudizialità logica, idoneo a giustificare l’esercizio (...) dell’eccezionale potere di autorimessione” del quesito avente ad oggetto una “norma rimasta estranea al fuoco delle censure”. Le sentenze nn. **203, 218, 230** hanno ritenuto inammissibili altrettante richieste di autorimessione, formulate dalle parti private, di questioni aventi ad oggetto le stesse norme denunciate dai rimettenti ma prospettate in relazione a parametri diversi da quelli indicati negli atti di promovimento, escludendo la sussistenza del “nesso di pregiudizialità che consente” alla Corte di “sollevare davanti a sé una questione in via incidentale”.

Numerose eccezioni di inammissibilità delle questioni per irrilevanza sono state respinte in considerazione dell’effettiva applicabilità nel giudizio *a quo* della norma censurata (sentenze nn. **15, 32, 45, 46, 119, 123, 157, 172, 180, 202, 239, 259**), della tempestiva proposizione dell’incidente di costituzionalità (sentenza n. **87**), del mancato esaurimento della *potestas iudicandi* del rimettente (sentenza n. **157**) e della sussistenza di effetti concreti sul processo principale derivanti dalla cessazione di efficacia della norma impugnata (sentenze nn. **15, 49, 68, 80, 84, 150, 169, 172, 183, 202, 261**).

Secondo la sentenza n. **15**, il giudizio sulla rilevanza “supera certamente il vaglio di non implausibilità richiesto per accedere al processo costituzionale”: infatti, il rimettente “espone di dover applicare il (...) diritto sostanziale vigente al momento dell’apertura della successione”, in coerenza con quanto ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità e dalla dottrina prevalente. Gli eventuali riverberi di un recente diverso orientamento nomofilattico sull’identificazione della legge applicabile *ratione temporis* “sono meramente ipotetici e tali da non inficiare, nel presente, il giudizio sulla rilevanza”. La sentenza n. **32** ha evidenziato come dall’ordinanza di rimessione emerga chiaramente che le domande, proposte nel giudizio principale dalla ricorrente sulla base delle denunciate disposizioni, “mirano alla tutela delle minori, proprio perché volte a consentire l’esercizio della responsabilità genitoriale (...) anche da parte della madre intenzionale, in virtù del riconoscimento formale dello *status* di figlie dalla stessa auspicato”. La sentenza n. **119** ha chiarito che il dubbio sulla legittimità di una norma impositiva di un onere processuale “precede la questione della applicabilità di un rimedio eventualmente offerto dall’ordinamento (anche) per il caso di inosservanza di tale norma”. La sentenza n. **123** ha ribadito che il giudice del procedimento in riassunzione, pur “tenuto a conformarsi a quanto deciso dalla suprema Corte”, “nel fare applicazione della norma al giudizio di rinvio, deve essere legittimato ad eccepirne l’illegittimità costituzionale”. La sentenza n. **169** ha sottolineato che, nella prospettiva ermeneutica del rimettente, “la rimozione dell’obbligo di esercizio dell’azione disciplinare per i fatti che hanno dato causa all’azione di risarcimento travolgerebbe automaticamente anche l’obbligo – ad esso servente – di trasmissione degli atti al Procuratore generale, posto altrimenti a carico” dello stesso giudice *a quo*. Per la sentenza n. **202**, assume valore dirimente “la circostanza che la disposizione censurata

non opera solo *pro futuro*, ma estende temporalmente” la sua applicabilità “anche agli immobili già individuati dai Comuni”. Ciò “comporta la necessità, per il giudice rimettente, di applicare *ratione temporis*, alle vicende demandate al suo esame, la disposizione” regionale della cui legittimità dubita. Sotto un diverso profilo, non è manifestamente implausibile o incongrua “la scelta del rimettente di modificare l’ordine di trattazione dei motivi di ricorso (...), dando rilievo assorbente al contrasto con la disciplina legislativa, in quanto idoneo a determinare l’annullamento *in toto* delle norme regolamentari”. Inoltre, il rimettente ha motivato in modo non implausibile sulle ragioni che lo hanno indotto a ritenere le questioni “in ogni caso pregiudiziali alla definizione dei giudizi dinnanzi ad esso pendenti, con riguardo, in particolare, alle ricadute applicative che comunque discenderebbero dalla decisione” della Corte. La sentenza n. **259** ha osservato che la descrizione della fattispecie *a quo* “consente comunque il controllo esterno sulla rilevanza della questione (...), risultando non implausibile la motivazione relativa al preliminare percorso logico compiuto e alle ragioni per le quali il giudice rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata”.

La sentenza n. **34** ha sottolineato come indubbiamente “le norme censurate influiscano in modo determinante sulla decisione del giudice rimettente in quanto, in applicazione del loro combinato disposto, egli dovrebbe ritenere tardiva la presentazione del piano (...), con conseguente automatico avvio dell’ente locale al dissesto, mentre l’uno o l’altro intervento additivo consentirebbero la valutazione del PRFP nel merito”. Per la sentenza n. **41**, “le disposizioni censurate condizionano la ritualità della costituzione del giudice” e “delle pronunce impugnate nei giudizi *a quibus*, in quanto emesse da un collegio della corte d’appello con la partecipazione di un giudice ausiliario (...); ritualità contestata dalle parti ricorrenti in entrambi i giudizi di cassazione con distinto motivo di impugnazione”. La sentenza n. **140** ha ritenuto le questioni rilevanti poiché, “qualora le disposizioni censurate fossero ritenute costituzionalmente illegittime, i giudici rimettenti dovrebbero dichiarare l’estinzione dei reati per essere decorso il termine massimo di prescrizione; laddove, invece, applicando la sospensione di tale termine come previsto dalle disposizioni censurate, non sarebbe maturata la prescrizione”. A giudizio della sentenza n. **181**, l’affermazione del rimettente – in base alla quale la norma censurata “costituisce il motivo assorbente degli impugnati provvedimenti di diniego di condono”, sicché è “preliminarmente necessario risolvere il dubbio della sua legittimità costituzionale” – “risulta sufficiente a far apparire non implausibile la motivazione” sulla rilevanza. La sentenza n. **182** ha osservato che, “come evidenziato nelle ordinanze di rimessione, nei giudizi *a quibus* risultano integrati i presupposti per l’applicazione della norma sospettata di illegittimità”. Secondo la sentenza n. **189**, “la valutazione prognostica del giudice *a quo* circa l’applicabilità delle disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale alle fattispecie sottoposte al suo esame è adeguatamente motivata e quindi idonea a superare lo scrutinio esterno demandato” alla Corte; inoltre, lo scrutinio positivo della questione “condurrebbe senz’altro all’accoglimento dei ricorsi, con assorbimento delle altre censure”. La sentenza n. **215** ha sottolineato che la pregiudizialità delle questioni “emerge con chiarezza dalla descrizione della fattispecie operata dalla Corte rimettente, la quale ha osservato come l’esito della parifica del capitolo di spesa (...) sia direttamente influenzato dall’applicazione della disposizione censurata” (similmente la sentenza n. **247**). L’ordinanza n. **217** ha ritenuto che le esposte circostanze di fatto consentono di ipotizzare plausibilmente che, in caso di accoglimento anche solo parziale della questione, il giudice *a quo* potrebbe decidere di negare la consegna dell’interessato all’autorità giudiziaria straniera richiedente e di disporre l’esecuzione in Italia della pena. Per la sentenza n. **218**, il rimettente giudice d’appello “ha motivato in modo non implausibile la rilevanza delle questioni”, superando le ragioni, ritenute non condivisibili, che avevano portato il giudice di primo grado a dichiarare l’inammissibilità del ricorso.

L’abrogazione o la modifica della disposizione censurata, operando *ex nunc*, non esclude di per sé la rilevanza della questione, potendo restare applicabile al processo *a quo* la norma abrogata o modificata in virtù delle regole sulla successione delle leggi nel tempo. In generale, la sentenza n. **202** ha confermato che, “ai fini dell’instaurazione del giudizio di costituzionalità in via incidentale, la legittimità di un atto amministrativo deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione” (similmente la sentenza n. **227**).

La sentenza n. **45** ha chiarito che l’intervenuta modifica della norma censurata “non è retroattiva, sicché permane l’interesse alla pronuncia di illegittimità costituzionale”. La sentenza n. **119** ha puntualizzato che la denunciata disposizione, abrogata e nella sostanza riprodotta dal cod. proc. amm., “continua a trovare applicazione nel giudizio principale, nel quale l’effetto estintivo causato dalla omessa riassunzione si è determinato fin dal 2009, ed è quindi interamente disciplinato” dall’originario precetto. “Né vi sono ragioni per reputare implausibile la valutazione del giudice *a quo*, al quale essa spetta, in ordine all’effetto processuale conseguente all’inosservanza dell’onere, ovvero l’estinzione”. La sentenza n. **172** – pur

riconoscendo che il d.lgs. n. 116 del 2017 ha sostanzialmente livellato il compenso dei magistrati onorari operanti in primo grado – ha osservato che “la circostanza, peraltro nota al rimettente, non incide sulla rilevanza delle questioni sollevate, perché tale aspetto della riforma (...) è destinato a trovare applicazione solo a partire dal 16 agosto 2021, laddove le pretese avanzate nel giudizio principale concernono crediti asseritamente maturati prima di tale data”. Le ordinanze nn. **216** e **217** hanno evidenziato che le intervenute modifiche alla legge n. 69 del 2005 sul mandato di arresto europeo non si applicano ai procedimenti in corso, che continuano ad essere regolati dalle disposizioni anteriori.

Nel tratteggiare l’evoluzione del quadro normativo rilevante per il processo principale, la sentenza n. **190** ha affermato che la novella “è entrata in vigore in epoca successiva all’atto impugnato nel giudizio *a quo*, il quale rimane regolato dalla precedente disciplina, in applicazione del principio *tempus regit actum*”.

In relazione al momento nel quale la questione è sollevata, posto che il pregiudizio derivante dall’applicazione della disposizione contestata deve essere attuale, i Giudici hanno confermato la manifesta inammissibilità di questioni la cui rilevanza sia prematura, ipotetica o eventuale (sentenza n. **114**; ordinanza n. **130**). In generale, la sentenza n. **114** ha rammentato che “la questione incidentale è irrilevante e, dunque, inammissibile se l’applicazione della norma censurata è solo eventuale e successiva”.

La sentenza n. **114** ha sottolineato che il rimettente “non è chiamato a decidere sulla responsabilità degli imputati e quindi neppure, in ipotesi, a riconoscere la circostanza attenuante, la cui mancata previsione è oggetto di censura. Ciò rende meramente eventuale e ipotetica – nonché comunque prematura – l’odierna questione”. In riferimento a questioni “palesamente premature e ipotetiche” e “vertenti su disposizioni delle quali il rimettente non è chiamato a fare applicazione”, l’ordinanza n. **130** ha osservato che l’istituto della conversione delle pene pecuniarie “si colloca (...) nella fase dell’esecuzione penale: esso presuppone che l’imputato sia stato condannato con sentenza irrevocabile a una di tali pene e che la stessa sia rimasta ineseguita”; “secondo quanto si riferisce nell’ordinanza di remissione, il giudice *a quo* è, per converso, investito di un giudizio di cognizione di primo grado”. Pertanto, “il problema dell’individuazione del giudice competente per la conversione della pena pecuniaria che sarà eventualmente inflitta all’imputato è (...) del tutto inattuale – restando legato a eventi futuri e incerti – e, in ogni caso, non si porrà nell’ambito del giudizio di cui il rimettente è investito”.

Nel valutare la rilevanza della questione, la Corte svolge anche un controllo in merito alla sussistenza di un eventuale difetto di giurisdizione o competenza dell’adita autorità giurisdizionale ovvero di una delle condizioni dell’azione o di uno dei presupposti processuali relativi al giudizio principale. La sentenza n. **240** ha precisato che, alla luce dell’autonomia tra giudizio incidentale di costituzionalità e giudizio principale, spetta al rimettente “il compito di stabilire la sussistenza dei presupposti del giudizio *a quo* e di accertare il nesso di rilevanza che deve avvincere i due giudizi, a meno che tali valutazioni non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti, ovvero la motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile”. Il controllo della Corte “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”.

Il difetto di giurisdizione del rimettente “determina l’inammissibilità della questione, ove esso sia rilevabile *ictu oculi*” (sentenza n. **65**).

La sentenza n. **65**, nel motivare l’inammissibilità delle questioni per “evidente carenza di giurisdizione del giudice rimettente”, ha osservato che quest’ultimo “ha rinviato ad una fase successiva all’emanazione dell’ordinanza di remissione la trattazione della eccezione pregiudiziale” sul difetto di giurisdizione sollevata nel procedimento *a quo*, che “condiziona la rilevanza delle questioni”. Tuttavia, la “sintetica ricostruzione”, tesa ad avvalorare la giurisdizione, è apparsa “assertoria e manifestamente implausibile” poiché nella giurisdizione amministrativa esclusiva sono attratte anche le controversie sui diritti soggettivi. Non basta, perciò, “invocare il diritto soggettivo a fondamento della pretesa di *condictio indebiti*, per richiamare la sussistenza della giurisdizione ordinaria. Del tutto inconferente, poi, è il riferimento alla materia della responsabilità civile dello Stato, essendo nella fattispecie implicata la ben diversa azione di ripetizione dell’indebitto. Né può certo ritenersi che ogni controversia relativa a norme di cui si lamenti il contrasto con previsioni di diritto dell’Unione europea prive di efficacia diretta debba, in quanto tale, ascrivere alla giurisdizione ordinaria”.

La sentenza n. **48** ha, invece, rigettato un’eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza scaturente

dall'asserita carenza di giurisdizione del rimettente. Infatti, l'affermazione del giudice *a quo* circa la propria giurisdizione – su un ricorso volto ad accertare “il diritto dei ricorrenti di candidarsi e presentare liste di candidati alle prossime elezioni politiche raccogliendo un numero di sottoscrizioni non superiore ad un quarto di quello previsto dall'art. 18-*bis* del d.P.R. n. 361/1957, nonché quello di presentare liste di candidati alle prossime elezioni politiche senza raccogliere le sottoscrizioni” previste dal medesimo d.P.R. – “non solo non risulta implausibile (...) ma si rivela conforme al quadro costituzionale, in cui al riconoscimento di un diritto deve necessariamente accompagnarsi la garanzia della sua tutela in sede giurisdizionale”. Il rilievo stesso del diritto di elettorato passivo, “aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica”, ha imposto simile soluzione.

La sentenza n. **46** ha riconosciuto che correttamente il Consiglio di Stato non ha preso in esame il profilo della giurisdizione nelle ordinanze di rimessione. Infatti, “il pacifico giudicato implicito sulla giurisdizione del giudice amministrativo fuga ogni possibile dubbio che potrebbe derivare dalla giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione”; nei giudizi *a quibus* “la giurisdizione è stata ancorata all'assimilabilità delle convenzioni in discussione agli accordi procedurali” *ex* art. 12 della legge n. 241 del 1990, soggetti, ai sensi del codice del processo amministrativo, alla giurisdizione amministrativa esclusiva. “In mancanza di impugnazione sul punto trova applicazione l'art. 9 del d.lgs. n. 104 del 2010, per cui non si può più porre in discussione la giurisdizione del giudice amministrativo quando si è formato il giudicato, anche implicito, sulla questione”. La sentenza n. **149** ha reputato ammissibili le questioni proposte dalla Corte di cassazione, sezione tributaria, nonostante la natura non tributaria del versamento previsto dalle disposizioni censurate. In mancanza di impugnazione per difetto di giurisdizione, si è sottolineato come “nel giudizio *a quo* si fosse già implicitamente formato il giudicato interno sulla questione, con la conseguenza che la giurisdizione del giudice tributario – e, con essa, la rilevanza delle questioni – non poteva più essere posta in discussione”. La sentenza n. **152** ha ritenuto l'ammissibilità delle questioni sollevate dal giudice amministrativo; benché “sul tema vi siano anche decisioni delle sezioni unite civili della Corte di cassazione diversamente orientate”, la Corte costituzionale “ha già riconosciuto la rilevanza e l'ammissibilità, sotto il profilo della titolarità della giurisdizione del giudice *a quo*, di analoghe questioni sollevate dal giudice amministrativo”. Il rimettente ha richiamato i precedenti in tal senso, fornendo “una non implausibile motivazione, idonea ad escludere che nella specie la giurisdizione del giudice amministrativo possa ritenersi *ictu oculi* manifestamente insussistente”.

Per costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **57**, “stante l'autonomia del giudizio di costituzionalità rispetto a quello dal quale la questione proviene, il difetto di competenza del giudice *a quo* – al pari del difetto di giurisdizione – determina l'inammissibilità della questione, per irrilevanza, solo quando sia palese, ossia riscontrabile *ictu oculi*” (analogamente la sentenza n. **68**).

La sentenza n. **57** ha motivato l'inammissibilità delle questioni con la palese carenza di competenza del rimettente tribunale dei minorenni in materia di autorizzazione dei colloqui dei detenuti.

Per contro, la sentenza n. **68** ha evidenziato come il rimettente abbia motivato in ordine alla propria competenza, rilevando che, “se pure la revoca della patente disposta dal giudice penale necessita, per la sua esecuzione, di un provvedimento del prefetto (...), tale provvedimento rappresenta (...) mero recepimento della statuizione giudiziale. Di conseguenza, il compito di vigilare sulla perdurante rispondenza della sanzione amministrativa al principio di legalità, per tutto il corso della sua esecuzione, non potrebbe spettare se non allo stesso giudice penale”: si tratta di tesi che, “di là dai possibili margini di valutazione degli argomenti che la sostengono, appare, comunque sia, non manifestamente implausibile”.

La sentenza n. **240** ha confermato che la “ripartizione di compiti tra autorità rimettente e Corte costituzionale si impone (...), e con evidenza anche maggiore, con riguardo all'apprezzamento su una specifica e distinta condizione dell'azione qual è l'interesse ad agire, rispetto al quale una motivazione sufficiente e non implausibile offerta dal giudice *a quo* esclude che, ai fini del riscontro dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale da questo sollevate, la sua valutazione sia oggetto di riesame”.

La sentenza n. **48** ha sottolineato che l'interesse a ricorrere dei proponenti l'azione di accertamento “si fonda, ed è persuasivamente argomentato dal rimettente, con la necessità di esperire l'azione in un momento largamente anticipato rispetto alla data in cui dovranno essere indette le elezioni e, quindi, ben prima dell'avvio del vero e proprio procedimento elettorale preparatorio. Solo in questo modo, infatti, è attualmente possibile ottenere – particolarmente se insorgano in via incidentale dubbi sulla legittimità costituzionale delle norme che regolano l'accesso alla competizione elettorale – una pronuncia tempestiva,

prima dello svolgimento delle elezioni”. Sotto un diverso profilo, la decisione ha, invece, osservato che il rimettente, “se non spiega le ragioni per cui – in entrata, cioè al momento in cui le questioni vengono sollevate – la disposizione (...) sia applicabile ai ricorrenti, nulla dice nemmeno sulle ragioni per cui l’intervento sostitutivo richiesto (...) garantirebbe ai ricorrenti – in uscita, cioè dopo l’eventuale pronuncia di accoglimento – la ricercata pienezza del diritto di elettorato passivo: ciò che risulta anche contraddittorio rispetto alla natura stessa del giudizio da questi promosso. Tutto questo comporta anche una insufficiente motivazione sull’interesse ad agire nel giudizio principale, e, di riflesso, sulla rilevanza”.

Nel rigettare un’eccezione erariale di inammissibilità, la sentenza n. **240** ha positivamente riscontrato la sussistenza dei presupposti di ammissibilità delle questioni concernenti azioni di accertamento in materia elettorale. Innanzitutto, il rimettente “ha offerto una motivazione ampia e articolata sulla sussistenza dell’interesse ad agire del ricorrente e delle altre condizioni necessarie affinché siano *prima facie* identificabili i tratti costitutivi fondamentali del giudizio *a quo*”. In secondo luogo, le questioni hanno ad oggetto non la pienezza bensì, in radice, l’esistenza stessa del fondamentale diritto di voto. In terzo luogo, il rimettente ha “offerto una ricostruzione plausibile del fatto che al ricorrente del giudizio *a quo* siano precluse *chances* effettive di ottenere tutela al di fuori dell’azione di accertamento che questi ha intentato, rendendo così evidente il rischio che, ove le odierne questioni non trovino ingresso (...), al ricorrente stesso venga negato un sindacato su atti immediatamente lesivi del diritto a partecipare alle elezioni, che rappresenta una garanzia fondamentale dei cittadini e deve svolgersi attraverso una tutela giurisdizionale piena e tempestiva”. Perciò, “non è di ostacolo al radicamento delle odierne questioni (...) la circostanza che il ricorrente nel giudizio *a quo* non abbia contestato uno specifico risultato elettorale e abbia agito in prevenzione rispetto ad un eventuale procedimento elettorale, tenuto conto che è la natura dell’azione di accertamento a non richiedere necessariamente la previa lesione in concreto del diritto, ai fini della sussistenza dell’interesse ad agire, ben potendo tale azione essere esperita anche al fine di scongiurare una futura lesione”. Infine, non si è ravvisata tra il giudizio *a quo* e quello incidentale una coincidenza di *petitum*, “residuando necessariamente al giudice rimettente un margine per l’adozione di un’autonoma decisione non coincidente con quella di accoglimento eventualmente pronunciata” dalla Corte. Nel giudizio principale “il *petitum* consiste nella richiesta di accertare la menomazione del diritto di voto subita in relazione alla condizione del ricorrente, laddove nel giudizio costituzionale si chiede di dichiarare che il diritto di voto è pregiudicato dalla disciplina legislativa vigente. Ciò deve ritenersi sufficiente ai fini del positivo riscontro del nesso di pregiudizialità tra i due giudizi”, tanto più che il rimettente potrebbe essere chiamato, in esito al giudizio incidentale, a “verificare le altre condizioni da cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto”.

La necessaria pregiudizialità della questione rispetto alla definizione del processo *a quo* non implica che le vicende di quest’ultimo possano influire sulle sorti del giudizio incidentale, il quale, in quanto finalizzato al controllo di legittimità costituzionale delle leggi, ha carattere oggettivo ed è sottratto alla disponibilità delle parti, la cui costituzione in giudizio davanti alla Corte è puramente facoltativa. L’art. 18 (trasfuso nel vigente art. 21) delle norme integrative prevede espressamente che la sospensione, l’interruzione e l’estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio incidentale. Dalla citata disposizione si desume “un principio generale di autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità, che come tale non risente delle vicende di fatto successive all’ordinanza di rimessione (...); sicché la rilevanza delle questioni rispetto alla decisione del processo *a quo* deve essere vagliata *ex ante*, con riferimento al momento della prospettazione delle questioni (...), e permane anche nell’ipotesi patologica in cui il giudice precedente – revocando l’ordinanza di sospensione del processo *a quo* durante lo svolgimento dell’incidente di costituzionalità – abbia successivamente ritenuto di poter decidere a prescindere dalla decisione della Corte” (sentenza n. **127**). Né assumono rilievo “gli eventi successivi all’ordinanza di rimessione, tra cui ricomprendere la definizione stragiudiziale della controversia, stante l’autonomia del giudizio incidentale di legittimità costituzionale da quello *a quo*” (sentenza n. **237**).

La sentenza n. **127** ha affermato che il provvedimento con il quale il Presidente della sezione precedente del Tribunale “ha disposto la prosecuzione del giudizio *a quo* nonostante la pendenza” dell’incidente di costituzionalità “non elide la perdurante rilevanza delle questioni”. Tuttavia, la contrarietà di tale atto a quanto disposto dall’art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 ha imposto la trasmissione degli atti del giudizio al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per gli eventuali provvedimenti di competenza. La sentenza n. **181**, dopo aver ricostruito “anche gli eventi successivi al promovimento” della questione, ha sottolineato come “gli stessi non incidano sulla sua definizione, essendo il giudice *a quo* chiamato a decidere sulla legittimità dei provvedimenti di diniego in base al quadro giuridico operante al

tempo in cui gli stessi sono stati adottati”. La sentenza n. **237** ha reputato “ininfluente il sopravvenuto accordo transattivo intercorso tra le parti costituite e il Ministero della salute”.

Il requisito dell’incidentalità è integrato quando “la questione investe una disposizione avente forza di legge che il rimettente deve applicare come passaggio obbligato ai fini della risoluzione della controversia oggetto del processo principale” (sentenza n. **46**).

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

#### **4. L’ordinanza di rimessione**

La forma e il contenuto dell’ordinanza di rimessione, quale prescritto dall’art. 23 della legge n. 87 del 1953 e da una giurisprudenza ormai consolidata, hanno spesso richiamato l’attenzione dei Giudici.

La forma è stata ritenuta non determinante ai fini della rituale instaurazione del giudizio di costituzionalità.

Le sentenze nn. **112** e **218** hanno osservato che “la forma della sentenza non definitiva, in luogo dell’ordinanza, quale atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale, non inficia” l’ammissibilità delle questioni con essa proposte. “Alla sentenza non definitiva può essere, infatti, riconosciuto, sul piano sostanziale, il carattere dell’ordinanza di rimessione, sempre che il giudice *a quo* – come è avvenuto nei casi in esame – “abbia disposto”, in conformità all’art. 23 della legge n. 87 del 1953, “la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria” della Corte, “dopo aver valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione”. Più diffusamente la sentenza n. **248** ha rammentato che “la circostanza che le questioni siano state sollevate con sentenza – e, in particolare, con sentenza parziale (o non definitiva) – anziché con ordinanza, non influisce sulla rituale instaurazione del giudizio, qualora il giudice *a quo*, indipendentemente dal *nomen iuris*, dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni stesse, abbia disposto la sospensione del procedimento e la trasmissione del fascicolo”, in conformità a quanto previsto dall’art. 23 della legge n. 87 del 1953. “In simili casi, vengono adottati dal giudice *a quo*, in uno stesso contesto formale (cioè in un unico atto), due distinti provvedimenti (una sentenza non definitiva e un’ordinanza di rimessione, in relazione ai motivi di ricorso non decisi): il che non incide sulla autonomia di ciascuno e sulla idoneità di quello costituente ordinanza ad instaurare il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (...). Tutto ciò vale, peraltro, alla condizione che, tramite la suddetta sentenza parziale, il procedimento principale non sia stato, in realtà, già integralmente definito (...), con conseguente esaurimento della *potestas iudicandi* del giudice rimettente: situazione, questa, che risulterebbe ostativa alla proposizione dell’incidente di legittimità costituzionale”.

Quanto al contenuto dell’atto di promovimento, l’ordinanza di rimessione deve descrivere adeguatamente la fattispecie concreta sottoposta al vaglio del giudice *a quo*, motivare compiutamente circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, identificarne correttamente l’oggetto, contenere un *petitum* univoco e sufficientemente definito, e, come meglio specificato *infra* (par. 8), dare conto dell’impossibilità di risolvere in via interpretativa l’ipotizzato dubbio di costituzionalità.

L’accertamento di carenze relative a uno o più dei menzionati profili preclude l’esame di merito delle questioni e determina l’adozione di una pronuncia processuale di (manifesta) inammissibilità. I vizi dell’atto di promovimento sono rilevati dalla Corte d’ufficio o su eccezione specificamente formulata dalla difesa erariale o regionale ovvero da una delle parti costituite. La Corte dispone del “potere di decidere l’ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre” (sentenza n. **80**; similmente la sentenza n. **260**).

Eccezioni di inammissibilità involgenti il merito delle questioni, anziché profili di ordine processuale, non possono trovare accoglimento (sentenze nn. **1**, **87**, **126**, **137**, **208**, **252**).

I Giudici hanno, innanzitutto, censurato l’incompleta, lacunosa o inadeguata descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio principale (sentenze nn. **137** e **154**) che comporta l’impossibilità di verificare la rilevanza della questione (sentenza n. **114**; ordinanze nn. **136** e **159**), con conseguente carenza di

motivazione sulla rilevanza (sentenza n. **103**). In proposito, si sono ribaditi alcuni consolidati orientamenti: “l’omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* – non emendabile mediante la diretta lettura degli atti, preclusa dal principio di autosufficienza dell’ordinanza di rimessione (...) – determina l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto impedisce di verificare la sua effettiva rilevanza” (ordinanza n. **136**); il giudice *a quo* “ha l’onere di identificare i contenuti della controversia, in termini tali da dimostrare la rilevanza del dubbio di costituzionalità e, dunque, l’applicabilità della disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione (sentenza n. **154**); l’inadeguata “descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo*”, “impedendo di verificare l’effettiva rilevanza della questione sollevata, è causa di manifesta inammissibilità” (ordinanza n. **159**).

La sentenza n. **103** ha sottolineato che l’ordinanza di rimessione difetta “non solo della descrizione del fatto contestato (...) ma anche di ogni indicazione circa la sussistenza delle altre condizioni cui l’art. 162-*bis* cod. pen. subordina l’ammissibilità dell’oblazione”. Secondo la sentenza n. **114**, “il rimettente, limitandosi ad indicare il capo di imputazione, omette di prendere posizione sulla ricostruzione dei fatti con riferimento sia alla responsabilità degli imputati, sia soprattutto alla ipotizzata sussistenza di una condotta colposa della vittima, che avrebbe contribuito a causare l’evento morte; condotta questa che non viene affatto descritta”. L’ordinanza n. **136** ha osservato che “l’insufficiente descrizione della fattispecie impedisce di verificare l’effettiva medesimezza del fatto punito dalla norma amministrativa e da quella penale, e di svolgere qualsiasi considerazione circa l’identità o complementarità degli scopi perseguiti dalle due previsioni sanzionatorie; (...) non è pertanto possibile verificare i presupposti di applicabilità della garanzia del *ne bis in idem* (...) e, dunque, acclarare se il rimettente debba fare applicazione del censurato art. 649 cod. proc. pen., sicché risulta indimostrata la rilevanza della questione”. La sentenza n. **154** ha imputato al rimettente di avere “descritto in maniera lacunosa la fattispecie concreta sottoposta al suo esame, tanto da non consentire” alla Corte di “esprimersi circa la non implausibilità delle motivazioni addotte”.

Peraltro, la ritenuta sufficienza delle circostanze di fatto esplicitate nell’ordinanza di rimessione ha comportato la reiezione di eccezioni di inammissibilità delle questioni per insufficiente descrizione della fattispecie (sentenze nn. **87** e **137**).

È stata sovente riscontrata, poi, la carente, lacunosa, difettosa, insufficiente, implausibile, contraddittoria o perplessa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **46, 48, 98, 190, 196, 205, 211, 235, 248, 249, 258**; ordinanza n. **242**).

Secondo la sentenza n. **98**, l’ordinanza di rimessione non si è adeguatamente confrontata con gli argomenti contrari alla riqualificazione giuridica del fatto contestato nel processo *a quo*, dalla quale dipendeva la rilevanza delle questioni. La lacuna motivazionale è derivata, in particolare, dal mancato confronto con le implicazioni del divieto costituzionale di applicazione analogica della legge penale *in malam partem*. La sentenza n. **190** ha imputato al rimettente di avere escluso l’applicazione di una disciplina regolamentare che, invece, “appare suscettibile di definire il contenzioso instaurato dal ricorrente”. La sentenza n. **196** ha riscontrato le medesime carenze già rilevate, in relazione ad analoghe questioni, dalla sentenza n. 146 del 2020. Il rimettente “omette di argomentare sulla permanente applicabilità della norma censurata nei giudizi pendenti, nonostante l’abrogazione”, né prende in considerazione “la norma transitoria (...) e la sua specifica portata in relazione al caso oggetto del suo giudizio, come invece sarebbe stato necessario per dare conto della rilevanza della questione”. Di fronte al silenzio del rimettente toccherebbe alla Corte “pronunciarsi direttamente sugli effetti dell’abrogazione della norma censurata sui giudizi pendenti, ricostruendo il significato della disposizione transitoria e applicando i criteri in ipotesi individuati dalla giurisprudenza per fattispecie simili, ma si tratterebbe di operazioni di spettanza del giudice *a quo*”, sulle quali la Corte “esercita solo un controllo successivo di sufficienza e plausibilità in funzione della verifica della rilevanza”. La sentenza n. **205** ha osservato che le questioni sono state sollevate “in un momento processuale nel quale un’eventuale pronuncia di accoglimento (...), nei termini (peraltro perplessi) indicati dal giudice rimettente, non potrebbe produrre alcuna incidenza per la definizione del giudizio”. Per la sentenza n. **235**, la rimettente non ha fornito alcun dato in ordine agli “indefettibili requisiti per sostenere l’esistenza di un rapporto genetico tra le disposizioni statali e quelle regionali”, non risultando indicazioni utili neppure dall’articolazione del rendiconto sottoposto a parifica. La sentenza n. **249** ha ritenuto che nell’ordinanza di rimessione “non si ravvisa una motivazione che possa considerarsi quanto meno non implausibile, poiché gli argomenti spesi in merito alla rilevanza risultano carenti e contraddittori”. Per la sentenza n. **258**, “il giudice *a quo*, dopo aver sinteticamente descritto il contenuto della pretesa dei ricorrenti nei giudizi principali e l’oggetto della propria ordinanza istruttoria, si limita ad affermare in modo

tautologico, nella parte conclusiva delle ordinanze di rimessione, che i giudizi principali non possono essere definiti nel merito se non previa risoluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale. Nessuna spiegazione, pertanto, viene fornita in ordine alla necessità di fare applicazione di una norma destinata a spiegare i suoi effetti in ambito istruttorio, e ciò quantunque l'amministrazione avesse espressamente dedotto che la pretesa dei ricorrenti era infondata quanto all'*an debeat* e, conseguentemente, che l'istruttoria disposta sul *quantum* era, in realtà, da ritenersi del tutto superflua. Di conseguenza, non viene nemmeno illustrata la ragione per la quale la decisione sulle questioni (...) risulterebbe pregiudiziale per la definizione del processo principale; e la mancata indicazione di plausibili ragioni che depongano per tale rilievo di pregiudizialità si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza". Inoltre, il denunciato *vulnus* agli evocati parametri "non è dipeso dalla previsione impugnata, in sé considerata, ma dall'applicazione che ne avrebbe fatto l'amministrazione nel caso concreto", con conseguente irrilevanza del sindacato richiesto.

La difettosa motivazione sulla rilevanza può derivare, altresì, dall'omessa considerazione di precedenti pronunce della Corte ovvero di orientamenti della giurisprudenza di legittimità (sentenza n. **205**; ordinanza n. **136**).

Non sono mancati, tuttavia, casi in cui sono state respinte eccezioni di inammissibilità per difettosa motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **21, 22, 45, 46, 59, 150, 152, 236, 239**).

Per la sentenza n. **21**, "l'ordinanza di rimessione ha sufficientemente dimostrato la necessità di applicare nel giudizio *a quo* le specifiche norme censurate". La sentenza n. **22** ha reputato che l'argomentazione del rimettente "supera il vaglio di non implausibilità" demandato alla Corte "ai fini dell'ammissibilità". La sentenza n. **46** ha ritenuto sufficiente, per la rilevanza di talune questioni, la considerazione del rimettente Consiglio di Stato in base alla quale "ad essere investita del dubbio di legittimità costituzionale è proprio la norma applicata dal TAR per pervenire alla pronuncia di rigetto del ricorso introduttivo del giudizio. Se la norma fosse dichiarata costituzionalmente illegittima la pronuncia del TAR dovrebbe essere necessariamente (...) riformata". Secondo la sentenza n. **59**, "il giudice *a quo* ha descritto la fattispecie concreta in modo idoneo a suffragare il requisito della rilevanza"; la valutazione del rimettente, "avvalorata da una pluralità di argomenti, non è implausibile e supera, pertanto, il controllo esterno" demandato alla Corte in ordine al requisito della rilevanza; ai fini della decisione della controversia principale, è "ineludibile l'applicazione della disposizione censurata", ciò che "basta a radicare la rilevanza". La sentenza n. **152** ha osservato che gli elementi descrittivi offerti "risultano sufficienti a suffragare l'applicabilità della disposizione censurata ed il requisito della rilevanza del dubbio di costituzionalità". La sentenza n. **239** ha negato rilievo alla circostanza che il rimettente abbia ommesso di esaminare le eccezioni della parte privata relative al contrasto della disposizione censurata con il diritto europeo. Infatti, il Collegio *a quo* "ha ritenuto di prendere in considerazione solo la questione relativa alla violazione dei limiti costituzionali alla retroattività della legge"; ed "è solo in relazione a tali limiti, sebbene essi si incontrino anche nel diritto europeo, che è richiesta una pronuncia".

La sentenza n. **55** ha riconosciuto al rimettente di avere "plausibilmente motivato in ordine alle ragioni che rendono rilevanti le questioni". Per la sentenza n. **235**, "la rimettente argomenta in modo ampio la pregiudizialità della questione (...) sulla decisione inerente all'accertamento del risultato di amministrazione e alla parificazione del rendiconto regionale"; con riguardo ad altra questione, la stessa rimettente "evidenzia un rapporto di pregiudizialità con la decisione da assumere in sede di giudizio di parificazione", così superando "il test della rilevanza".

Allo stesso esito di inammissibilità della questione conducono i vizi riscontrati in merito alla delibazione sulla non manifesta infondatezza. In proposito, il giudice *a quo* è tenuto a motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati e non può limitarsi a indicare questi ultimi senza argomentare in alcun modo, o comunque adeguatamente, in ordine alla loro asserita violazione (sentenze nn. **30, 33, 34, 39, 45, 87, 114, 123, 140, 151, 154, 178, 181, 185, 197, 210, 213, 237, 252**; ordinanze nn. **99, 130, 159, 224**). La sentenza n. **30** ha puntualizzato che, quale "causa di inammissibilità della questione incidentale, il difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza è la carenza di un'adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la norma censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato" (similmente le sentenze nn. **87, 237, 252**). La sentenza n. **114** ha ribadito che "l'insufficiente motivazione in punto di non manifesta infondatezza determina l'inammissibilità della questione" (così sul punto anche la sentenza n. **181**), "come anche la determina l'incompleta ricostruzione della normativa di riferimento". La sentenza n. **123** ha osservato che, "ove manchi nell'ordinanza di rimessione un'adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni a sostegno della

violazione del parametro costituzionale evocato, la questione risulta viziata nel rito”. Secondo la sentenza n. **154**, il rimettente “ha l’onere di svolgere una adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni del contrasto con i parametri costituzionali evocati”. La giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **215** e dall’ordinanza n. **159** richiede che “i parametri siano invocati in maniera non apodittica e generica e che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali, a pena di manifesta inammissibilità della questione”. Infine, la sentenza n. **252** ha precisato che non è sufficiente “l’indicazione delle norme da raffrontare, per valutare la compatibilità dell’una rispetto al contenuto precettivo dell’altra, ma è necessario motivare il giudizio negativo in tal senso e, se del caso, illustrare i passaggi interpretativi operati al fine di enucleare i rispettivi contenuti di normazione”.

La sentenza n. **30** ha imputato al rimettente di non avere fornito alcuna motivazione circa la riconducibilità della fattispecie oggetto di legislazione interna all’ambito di attuazione del diritto dell’Unione europea, ciò che rappresenta una condizione necessaria per l’invocabilità della Carta dei diritti fondamentali quale parametro interposto nel giudizio di costituzionalità. Per la sentenza n. **39**, “il rimettente non ha assolto l’onere di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di legittimità costituzionale, formulando la doglianza in modo generico e finanche ipotetico” ovvero “in modo addirittura perplesso”. La sentenza n. **45** ha osservato che nella fattispecie *a quo* “non emergono aspetti riferibili al diritto eurounitario in quanto la controversia attiene a situazioni giuridiche soggettive riconosciute dall’ordinamento nazionale tanto che le argomentazioni dedotte dal rimettente in riferimento” all’art. 47 CDFUE “risultano svolgere una funzione meramente integrativa e di supporto alla violazione dell’art. 24 Cost., avente carattere decisamente prioritario nell’*iter* argomentativo”. Secondo la sentenza n. **87**, il rimettente “si è limitato ad indicare la violazione degli artt. 2 e 32 Cost., ma ha ommesso del tutto di argomentarne le ragioni, sviluppate esclusivamente con riguardo agli artt. 3 e 24 Cost.”. La sentenza n. **114** ha rilevato che “il rimettente, non confrontandosi con il complessivo e più articolato quadro normativo (...), non spiega adeguatamente le ragioni della asserita omogeneità delle fattispecie in comparazione”. La sentenza n. **123** ha addebitato al rimettente di non avere articolato “alcuna specifica contestazione, limitandosi ad affermare l’illegittimità costituzionale della disposizione censurata”. La sentenza n. **151** ha evidenziato che “mancano nelle ordinanze di rimessione l’indicazione delle norme interposte e un sia pur minimo percorso argomentativo a supporto della denunciata illegittimità costituzionale. Inoltre, il giudice *a quo* non svolge alcuna puntuale considerazione sulle specifiche ragioni di contrasto tra il diritto nazionale ed i parametri interposti, dei quali non è illustrata, neppure in termini sommari, la concreta portata precettiva”. Simili carenze, “impedendo di identificare il denunciato *vulnus* costituzionale, conducono inevitabilmente alla declaratoria di inammissibilità della questione sollevata in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost.”. A giudizio della sentenza n. **178**, la questione “è del tutto immotivata, limitandosi il giudice rimettente a evocare il parametro costituzionale, senza alcuna specifica illustrazione dei motivi di censura”. La sentenza n. **181** ha riscontrato “l’assoluta carenza di motivazione delle censure formulate in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost.”, avendo il rimettente richiamato “il principio di giustiziabilità degli atti della pubblica amministrazione senza offrire altre indicazioni sulle ragioni della lamentata lesione”. La sentenza n. **210** ha rilevato che l’ordinanza di rimessione “si limita ad asserire il contrasto delle disposizioni denunciate con la normativa comunitaria”, senza addurre “alcuna comprensibile ragione in merito alla consistenza del *vulnus* lamentato e, ancor prima, alla pertinenza del richiamo al – peraltro neanche specificamente individuato – parametro costituzionale in relazione al contenuto prescrittivo delle disposizioni censurate”. La sentenza n. **213** ha imputato al rimettente di non avere indicato “perché, e in che termini, la fattispecie sarebbe disciplinata dal diritto europeo”; con riguardo ad altre questioni, se ne è rilevata la totale carenza di motivazione poiché il giudice *a quo* ha solo evocato taluni parametri, “senza alcuna specifica adeguata illustrazione dei motivi di censura”. Per l’ordinanza n. **224**, “il rimettente si è limitato a dedurre censure generiche e meramente assertive”; inoltre, “la violazione dell’art. 24 Cost. è soltanto indicata”. La sentenza n. **252** ha sottolineato “la carente illustrazione delle ragioni di contrasto tra la disposizione censurata e il parametro interposto sovranazionale”. In particolare, “l’ordinanza di rimessione non illustra le ragioni della dedotta antinomia tra la disposizione censurata e i principi presidiati dalla garanzia dell’art. 8 CEDU, né articola critiche mirate, che avvalorino la prospettata violazione”; pertanto, il contrasto con il principio convenzionale “risulta solo genericamente affermato, ma non sufficientemente argomentato”.

Il rilievo di un’insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza ovvero in ordine al dedotto contrasto con gli evocati parametri (sentenze nn. **21, 30, 61, 63, 75, 119, 185, 194, 239**) è stato più volte disatteso dalla Corte.

Per la sentenza n. **30**, i rimettenti hanno “diffusamente motivato la loro valutazione di non manifesta infondatezza”. La sentenza n. **75** ha sostenuto che “il richiamo alla violazione dell’ordinamento civile si evince dall’evocazione dell’art. 3 Cost.” e che l’atto di promovimento “fa esplicito riferimento alla indebita invasione della sfera di competenza statale nel diritto privato”. La sentenza n. **119** ha osservato che i richiami a una pregressa pronuncia costituzionale “si inseriscono in una trama motivazionale del tutto congrua, con cui essi sono resi calzanti alle odierne questioni, ampiamente illustrate” con riferimento ai parametri indicati. Secondo la sentenza n. **239**, l’ordinanza di rimessione, benché “piuttosto sintetica”, “non può ritenersi priva di una adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato”.

La sentenza n. **17** ha sottolineato che l’ordinanza di rimessione “dà sufficiente conto (...) delle ragioni di asserito contrasto tra la disposizione censurata e i parametri costituzionali invocati”. La sentenza n. **41** ha riconosciuto che la non manifesta infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale “è diffusamente e puntualmente argomentata nelle ordinanze di rimessione”. La sentenza n. **185** ha ammesso che “l’ordinanza di rimessione non sviluppa autonome e specifiche argomentazioni a sostegno della dedotta violazione” di taluni degli evocati parametri. Tuttavia, nella prospettazione del rimettente, il riferimento ad essi “ha la semplice funzione di individuare le norme costituzionali che, in combinato disposto con l’art. 3 Cost., fornirebbero (...) la base normativa del principio di proporzionalità della sanzione; principio la cui denunciata violazione è ampiamente argomentata”.

L’evocazione di un parametro non conferente ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di (manifesta) inammissibilità rese con la sentenza n. **172** e con l’ordinanza n. **69**. Tuttavia, “quando è ben individuato il nucleo essenziale della censura, l’eventuale inconferenza dei parametri costituzionali evocati non integra un motivo di inammissibilità della questione, semmai una ragione di non fondatezza” (sentenza n. **198**).

Un’eccezione di inammissibilità per pretesa inconferenza degli invocati parametri è stata disattesa dalla sentenza n. **198**. “Tramite l’evocazione degli artt. 76, 77 e 78 Cost., il giudice *a quo* ha inteso denunciare la violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative non in sé, ma quale riflesso dell’alterazione del sistema delle fonti, a suo dire determinata dall’impropria sequenza tra decreti-legge e d.P.C.m. Il nucleo della denuncia è chiaro: le norme primarie censurate (decreti-legge) avrebbero delegato le fonti subprimarie (d.P.C.m.) a definire nuovi illeciti amministrativi, sicché (...) sarebbe stato aggirato il principio cardine di cui agli articoli 76 e 77 Cost., per cui la funzione legislativa è affidata al Parlamento, che può delegarla solo con una legge-delega e comunque giammai ad atti amministrativi. (...) la selezione dei parametri operata dal giudice *a quo*, mentre non rende inammissibili le questioni (...), ne delimita tuttavia l’oggetto, che resta pertanto circoscritto al sistema delle fonti, quale delineato dagli artt. 76, 77 e 78 Cost., senza attingere specificamente il problema delle riserve di legge”.

La sentenza n. **35** ha replicato all’eccepita erronea e generica indicazione del parametro che, nell’invocare l’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., il giudice *a quo* è “semplicemente incorso in un *lapsus calami*”, essendo palese che intendeva richiamare la successiva lett. h), “come dimostra l’esplicito riferimento, nello stesso contesto motivazionale, alla materia «ordine pubblico e sicurezza»”. Peraltro, “nei termini in cui la questione è sollevata, la censura non investe la norma costituzionale che fonda la competenza esclusiva dello Stato, ma fa valere la lesione del principio di leale collaborazione, in base al quale, nella prospettazione del rimettente, l’intervento del legislatore statale (...) non potrebbe incidere su materie di competenza regionale senza un coinvolgimento delle regioni. In questi termini la questione è posta con sufficiente chiarezza dal rimettente, che dall’assenza di tale coinvolgimento fa derivare la violazione del principio di leale collaborazione, assolvendo così all’onere di indicare, a pena di inammissibilità, il parametro” del giudizio. Nel rigettare analoga eccezione, la sentenza n. **215** ha affermato che l’erronea indicazione del parametro interposto “non pregiudica la corretta individuazione della questione (...) posto che l’inesatta indicazione non ha impedito alla Regione (...) di identificare con chiarezza la consistenza delle questioni (...) e di svolgere pertinenti difese, risultando agevolmente enucleabile il parametro con il quale le norme censurate contrasterebbero”.

Le carenze motivazionali possono investire sia la rilevanza che la non manifesta infondatezza della questione (sentenze nn. **61** e **114**).

Per la sentenza n. **61**, la rilevata lacuna nella ricostruzione del quadro normativo si traduce “in un’insufficiente motivazione in punto sia di rilevanza, poiché il rimettente, seguendo il descritto percorso

interpretativo, non dovrebbe necessariamente fare applicazione” del denunciato precetto, “sia di non manifesta infondatezza, dal momento che i trascurati profili di applicabilità delle (...) disposizioni codicistiche sui procedimenti camerali sarebbero anche idonei a confutare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale”.

Condizione indispensabile per una decisione di merito della Corte è la precisa individuazione dei termini della questione. Costituiscono, infatti, motivi di inammissibilità la genericità (sentenza n. **39**) della prospettazione, la palese eterogeneità dei *tertia comparationis* funzionali al giudizio di ragionevolezza (sentenza n. **117**), la formulazione perplessa (sentenza n. **39**) o ipotetica (sentenza n. **39**) della questione, l’inadeguatezza, l’assertività e l’inconferenza della motivazione (sentenza n. **123**), il difetto assoluto di motivazione delle censure (sentenza n. **227**).

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità per il carattere dubitativo (sentenza n. **35**) della questione, per la carenza di adeguata argomentazione su un punto essenziale (sentenza n. **84**), per la contraddittorietà (sentenza n. **137**) o assertività (ordinanza n. **165**) della motivazione dell’ordinanza di rimessione, per incongruenza tra motivazione e dispositivo dell’atto di promovimento (ordinanza n. **214**).

Secondo la sentenza n. **35**, l’atto di promovimento, “nonostante l’apparente tenore dubitativo che ne caratterizza gli snodi, offre esplicite ragioni a sostegno della censura e assume come propri i motivi esposti dal ricorrente nel giudizio principale”. L’ordinanza n. **214** ha escluso la pretesa “incongruenza tra la motivazione e il dispositivo dell’ordinanza di rimessione, posto che la presunta discrepanza tra i due può agevolmente risolversi tramite gli ordinari criteri ermeneutici (...), leggendo il secondo anche alla luce della prima, nella parte in cui la medesima rivela l’effettiva volontà del giudice”. Dal tenore complessivo dell’atto “emerge infatti chiaramente che il giudice *a quo* auspica una pronuncia ablativa della disposizione censurata, in quanto ritenuta integralmente in contrasto con l’art. 3 Cost., prospettando solo in via residuale – e dunque, in via logicamente subordinata – l’ipotesi di una dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale”.

L’onere per il rimettente di individuare compiutamente i termini della questione e di spiegare adeguatamente le ragioni che lo inducono a sollevare il dubbio di costituzionalità determina, per consolidata giurisprudenza della Corte, l’inammissibilità delle questioni motivate *per relationem*, cioè attraverso il mero rinvio alle argomentazioni svolte dalla parte del giudizio principale che ha formulato eccezione di incostituzionalità ovvero da altri giudici *a quibus*. La sentenza n. **92** ha ribadito il principio in base al quale “l’autonomia di ciascun giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, quanto ai requisiti necessari per la sua valida instaurazione, e il conseguente carattere autosufficiente della relativa ordinanza di rimessione, impongono al giudice *a quo* di rendere espliciti, facendoli propri, i motivi della non manifesta infondatezza, non potendo limitarsi ad un mero richiamo a quelli evidenziati in altre ordinanze di rimessione emanate nello stesso o in altri giudizi”. Secondo la sentenza n. **137**, “gli elementi essenziali ai fini della rilevanza della questione non possono essere desunti dagli atti del giudizio *a quo* (...), dovendo la motivazione della stessa ordinanza risultare autosufficiente a individuare i presupposti del giudizio di legittimità costituzionale”. La sentenza n. **237** ha affermato che “il principio di autosufficienza dell’ordinanza di rimessione” non consente di colmare la lacuna motivazionale in punto di non manifesta infondatezza con il “ricorso alle integrazioni al riguardo ricavabili dalle memorie delle parti costituite”.

La sentenza n. **137** ha motivato l’inammissibilità di talune delle questioni esaminate con il rilievo che l’ordinanza di rimessione “risulta molto concisa e lacunosa, rinviando alle questioni di legittimità costituzionale come indicate dalla parte ricorrente nel ricorso introduttivo del giudizio *a quo*”.

Un’eccezione di inammissibilità per asserito carattere *per relationem* della motivazione degli atti di promovimento è stata rigettata dalla sentenza n. **92**. In disparte la proposizione di un profilo nuovo rispetto a quelli formulati in un atto già deciso dalla Corte e l’espreso rinvio alla motivazione sulla non manifesta infondatezza in esso contenuto, nel testo delle ordinanze di rimessione “sono comunque ripercorse, seppur sinteticamente, le argomentazioni poste a fondamento del dubbio di legittimità costituzionale”.

Anche la determinazione dell’oggetto del giudizio costituzionale deve essere effettuata con precisione dal giudice e risultare compiutamente dall’ordinanza di rimessione. La sentenza n. **32** ha rammentato che “ricorre l’inammissibilità delle questioni per *aberratio ictus* solo ove sia erroneamente individuata la norma in riferimento alla quale sono formulate le censure”.

La Corte ha disatteso talune eccezioni di inammissibilità per generica, erronea, carente o incompleta

individuazione della norma censurata (sentenze nn. **32, 34, 35, 45, 237, 239, 252**).

Per la sentenza n. **32**, il rimettente “non contesta la legittimità costituzionale dei limiti posti alle coppie omosessuali nell’accesso alla PMA. Denuncia, piuttosto, l’illegittimità costituzionale della compressione dei diritti dei nati, su cui si farebbe ricadere la responsabilità inerente all’illiceità delle tecniche adottate nella procreazione”. Pertanto, correttamente sono stati censurati gli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004, “poiché da essi si desume l’impossibilità di riconoscere lo *status* di figli ai nati da PMA eterologa, praticata da una coppia di donne, e da essi si fa discendere il vuoto di tutela, quando si manifesta il dissenso della madre biologica all’accesso della madre intenzionale all’adozione in casi particolari, con conseguente pretesa lesione” degli evocati parametri. La sentenza n. **35** ha precisato che, nella motivazione dell’ordinanza di rimessione, “è indicato con chiarezza l’art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012 come oggetto delle questioni, mentre gli sparsi e generici richiami alla legge Severino nella sua interezza sono diretti a sottolineare che la disposizione censurata rispecchia nel suo specifico contenuto l’impianto complessivo” del decreto. La sentenza n. **252** ha osservato che il rimettente, “pur consapevole della simmetrica preclusione derivante dal richiamato art. 6 per l’adozione nazionale”, “ha limitato le proprie censure al solo art. 29-*bis*, comma 1, della legge n. 184 del 1983, ritenendo, con motivazione non implausibile, di essere chiamato a fare applicazione di questa disposizione nel giudizio *a quo*, instaurato proprio al fine di ottenere l’idoneità all’adozione internazionale. D’altra parte, la considerazione delle ricadute sistematiche di un eventuale accoglimento della questione – in quanto propriamente destinata alla valutazione del merito della stessa – non influisce sulla sua ammissibilità”.

Il vizio dell’atto di promovimento può riguardare anche la carente indicazione dell’intervento che il giudice *a quo* richiede alla Corte. Costituisce, infatti, causa di (manifesta) inammissibilità la formulazione di un *petitum* ambiguo (ordinanza n. **159**), indeterminato (sentenza n. **123**), generico (sentenza n. **117**), oscuro (sentenza n. **117**) e contraddittorio (sentenze nn. **154** e **205**). In termini generali, le sentenze nn. **123, 150, 194, 204** hanno osservato che l’ordinanza di rimessione “non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga(no) con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure”. La sentenza n. **194** ha chiarito che spetta, infatti, alla Corte, “ove ritenuto sussistente il denunciato vizio di illegittimità costituzionale, individuare il dispositivo più idoneo” a rimuoverlo e che, nelle ipotesi in cui il *petitum* sia di carattere additivo, “la questione è inammissibile solo se l’ordinanza di rimessione omette di indicare in maniera sufficientemente circostanziata il verso della addizione che sarebbe necessaria per la *reductio ad legitimitatem*”.

Secondo la sentenza n. **123**, “dalla lettura del dispositivo dell’ordinanza di rimessione, anche alla luce della motivazione, si profila (...) un difetto di chiarezza circa il verso delle censure, risultando incerto lo stesso tipo di intervento richiesto, se manipolativo o meramente ablativo”.

Per quanto specificamente riguarda la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte, la (manifesta) inammissibilità della questione è dovuta alla sollecitazione di un intervento manipolativo non costituzionalmente obbligato, specie in materie riservate alla discrezionalità legislativa (sentenze nn. **117, 151, 200**), costituente una novità di sistema (sentenze nn. **103, 146, 240**) ovvero implicante valutazioni sistematiche rimesse all’apprrezzamento del legislatore (sentenza n. **120**); alla richiesta di integrale ablazione di un istituto comportante effetti innovativi di sistema (ordinanza n. **242**); alla pluralità di soluzioni, rimesse alla discrezionalità del legislatore, atte a rimediare alla violazione rilevata dal rimettente in una materia eticamente sensibile (sentenza n. **32**) o di marcata complessità (sentenza n. **33**); all’elevato coefficiente manipolativo del *petitum* in materie ad alto tasso di discrezionalità legislativa (sentenza n. **154**); alla natura indebitamente manipolativa e creativa della pronuncia auspicata (sentenza n. **62**); nonché alla richiesta di una pronuncia additiva nel campo dell’ordinamento penitenziario (sentenza n. **17**) con effetti *in malam partem* preclusi dalla riserva di legge *ex* art. 25, secondo comma, Cost. ovvero di un intervento implicante un’indebita sovrapposizione rispetto alle opzioni legislative di politica criminale (sentenza n. **259**). In generale, l’ordinanza n. **242** ha sottolineato come interventi implicanti l’introduzione di una novità di sistema “si collochino al di fuori dell’area del sindacato di legittimità costituzionale (...), richiedendo il più ampio ricorso all’esercizio della discrezionalità legislativa ed una puntuale individuazione di modi, condizioni e termini”, preclusa alla Corte. Per la sentenza n. **117**, l’ammissibilità di questioni “riguardanti l’entità della pena edittale è subordinata all’indicazione da parte del giudice *a quo* di previsioni sanzionatorie già rinvenibili nell’ordinamento, le quali, trasposte all’interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore, una volta emendata dai vizi di illegittimità costituzionale adottati e riscontrati”.

La sentenza n. **32** non ha potuto rimediare al “riscontrato vuoto di tutela dell’interesse del minore, che ha pieno riscontro nei (...) principi costituzionali”, dovendo piuttosto attirare in una materia eticamente sensibile l’attenzione del legislatore. Peraltro, un intervento puntuale “rischierebbe di generare disarmonie nel sistema complessivamente considerato”. Fermo “il rispetto dovuto alla prioritaria valutazione del legislatore circa la congruità dei mezzi adatti a raggiungere un fine costituzionalmente necessario”, la Corte ha comunque sottolineato che “non sarebbe più tollerabile il protrarsi dell’inerzia legislativa, tanto è grave il vuoto di tutela del preminente interesse del minore”. Per la sentenza n. **33**, il compito di “adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata – nel contesto del difficile bilanciamento tra la legittima finalità di disincentivare il ricorso a questa pratica, e l’imprescindibile necessità di assicurare il rispetto dei diritti dei minori (...) – non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, al quale deve essere riconosciuto un significativo margine di manovra nell’individuare una soluzione che si faccia carico di tutti i diritti e i principi in gioco. Di fronte al ventaglio delle opzioni possibili, tutte compatibili con la Costituzione e tutte implicanti interventi su materie di grande complessità sistematica”, la Corte “non può, allo stato, che arrestarsi, e cedere doverosamente il passo alla discrezionalità del legislatore, nella ormai indifferibile individuazione delle soluzioni in grado di porre rimedio all’attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore”. La sentenza n. **62** ha evidenziato che l’atto di promovimento “sollecita una pronuncia additivo-manipolativa (...) tanto penetrante quanto indeterminata nelle sue coordinate da invadere lo spazio riservato alla discrezionalità legislativa”. La sentenza n. **103** ha ritenuto che l’integrazione sollecitata dal rimettente, “da un lato pone in discussione la struttura stessa dell’istituto dell’oblazione (...), dall’altro interferisce con le scelte sistematiche operate discrezionalmente dal legislatore, nella configurazione degli illeciti penali e del loro trattamento sanzionatorio, nonché delle cause di estinzione dei reati e, più in generale, nella configurazione degli istituti processuali”. Tali aspetti determinano l’inammissibilità delle questioni con le quali si chiede “un intervento che assumerebbe il carattere di una novità di sistema, che si pone invece al di fuori dell’area del sindacato di legittimità costituzionale ed è rimesso a scelte di riforma demandate al legislatore”. A giudizio della sentenza n. **117**, “quel che il rimettente chiede alla Corte non è di rettificare una deviazione delle scelte legislative, bensì di sostituirsi ad esse”. La sentenza n. **120** ha chiarito che il rimettente “non invoca affatto una pronuncia ablativa della norma censurata, ma chiede una soluzione additiva (...) che non è certo l’unica astrattamente compatibile con la Costituzione”; né quella prefigurata può essere convalidata “come soluzione costituzionalmente adeguata”. Invero, al “riscontrato *vulnus* degli evocati valori costituzionali” la Corte “non può, allo stato, porre rimedio, dato che (...) il *quomodo* delle soluzioni attinge, in ogni caso, alla discrezionalità del legislatore”, al quale è rivolto un pressante monito a riformare con urgenza la riscossione delle entrate pubbliche. La sentenza n. **146** ha ritenuto che la richiesta addizione si rivela estranea “all’ambito di intervento” della Corte perché “comporterebbe l’immissione nell’ordinamento di una novità di sistema (...) che richiede soluzioni normative che mai potrebbero essere apprestate” in sede di giudizio costituzionale, “implicando (...) scelte di modi, condizioni e termini che non spetta” al Collegio stabilire. Secondo la sentenza n. **151**, “la omissione legislativa denunciata dal rimettente non può essere sanata” dalla Corte, “essendo rimessa alla valutazione del legislatore l’individuazione di termini che siano idonei ad assicurare un’adeguata protezione agli evocati principi costituzionali”. Peraltro, fermo il “doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario”, “il protrarsi della segnalata lacuna normativa rende ineludibile (...) un tempestivo intervento legislativo” che permetta finalmente il superamento di un “anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione”. La sentenza n. **154** ha precisato che l’intervento additivo auspicato “attiene alla conformazione di istituti (...) in cui ampio è l’apprezzamento discrezionale riconosciuto al legislatore, e si ripromette di delinearli secondo soluzioni caratterizzate da un alto tasso di manipolatività”. La sentenza n. **200**, pur rilevando la palese inadeguatezza del denunciato regime prescrizionale, non ha potuto porvi rimedio poiché è rimesso alla valutazione discrezionale del legislatore “il ragionevole adattamento ai vari tributi di istituti comuni”; fermo il “doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario”, la Corte ha sottolineato l’ineludibilità di “un tempestivo intervento legislativo”. La sentenza n. **240** ha sostenuto che l’esito auspicato dall’ordinanza di rimessione implica “un intervento manipolativo precluso” alla Corte, “coincidendo con l’introduzione di una novità di sistema”, quale sarebbe l’“introduzione *ex novo* di una normativa elettorale”. Pertanto, l’ambito e i contorni dell’intervento richiesto fuoriescono dalle attribuzioni della Corte e sono demandati “soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale”. Rispetto a un ulteriore profilo, il rimettente ha

prospettato “un esito di tipo manipolativo”, “prefigurando soluzioni non attingibili dalla Corte in quanto rimesse (...), prioritariamente, alla discrezionalità del legislatore”. Tuttavia, la pronuncia ha rilevato la mancanza di sintonia delle censurate disposizioni con le coordinate costituzionali. “La presa d’atto dell’esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili per porre rimedio a tale accertata situazione di incompatibilità con i richiamati parametri” non ha potuto esimere la Corte dal “sollecitare un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell’ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali”.

I Giudici hanno sovente respinto eccezioni di inammissibilità per pretesi vizi insiti nella formulazione del *petitum* (sentenze nn. **119, 150, 169, 194, 204**), per la richiesta di interventi manipolativi, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata (sentenze nn. **34 e 63**; ordinanza n. **18**), in materie affidate alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **48, 59, 126, 157**), per il presunto incolmabile vuoto di tutela conseguente all’ablazione della norma denunciata (sentenza n. **185**) e per la pretesa inidoneità della sollecitata pronuncia a raggiungere il risultato auspicato dal rimettente (sentenza n. **207**). Le sentenze nn. **34, 63, 157** hanno richiamato il costante orientamento secondo cui l’ammissibilità delle questioni è “condizionata non tanto dall’esistenza di un’unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell’ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore”. Le sentenze nn. **63 e 157** hanno altresì chiarito che, “onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti”.

L’ordinanza n. **18** ha chiarito che “il giudice *a quo* chiede l’addizione di una specifica ipotesi derogatoria, ritenuta costituzionalmente imposta, volta a riconoscere il paritario rilievo dei genitori nella trasmissione del cognome al figlio”. La sentenza n. **48** ha sostenuto che “l’assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell’esame nel merito delle censure”. Secondo la sentenza n. **59**, il rimettente “sollecita in maniera puntuale, mediante l’indicazione di un chiaro termine di raffronto”, un intervento correttivo che “dovrebbe ripristinare, in ordine all’obbligatorietà della reintegrazione, un trattamento omogeneo tra il licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo, da un lato, e il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, dall’altro. (...) La molteplicità dei possibili rimedi contro i licenziamenti illegittimi e l’assenza di soluzioni costituzionalmente vincolate non escludono che le difformità tra i regimi di tutela debbano essere sorrette da giustificazioni razionali e non sottraggono le scelte adottate dal legislatore al sindacato” di costituzionalità. Per la sentenza n. **63**, “precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti (...) si possono inferire dalle stesse scelte di fondo operate dal legislatore (...) nonché dai principi generali dell’ordinamento”. La sentenza n. **126** ha precisato che il giudice *a quo* “non chiede un intervento additivo, bensì una pronuncia d’illegittimità parziale (...). L’eventuale non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa, argomentata dall’interveniente (...) costituisce semmai elemento per il rigetto della questione nel merito e non per la sua inammissibilità”. La sentenza n. **150** ha osservato che “il dispositivo dell’ordinanza di remissione rinvia espressamente alle «ragioni di cui in motivazione»; e dalla motivazione si evince come il rimettente non solleciti in alcun luogo (...) una pronuncia manipolativa sulle pene previste, né una pronuncia additiva in ordine alla delimitazione delle condotte che esse sanzionano; bensì denunci l’incompatibilità *tout court* con i parametri costituzionali e convenzionali evocati di entrambe le disposizioni censurate (...). Il *petitum* dell’ordinanza è, pertanto, interpretabile come diretto alla radicale ablazione di entrambe le disposizioni”. Con riguardo ad altra questione, invece, “il *petitum* è espressamente formulato nel dispositivo, e mira univocamente alla modificazione dell’attuale quadro sanzionatorio” disegnato dalla disposizione denunciata. La sentenza n. **157** ha ritenuto che il rimettente “sollecita un intervento additivo (...) che in effetti rinviene nell’ordinamento precisi punti di riferimento”. Per la sentenza n. **169**, sia dal dispositivo, sia dal tenore complessivo delle ordinanze di remissione, “emerge con chiarezza come il giudice *a quo* non intenda affatto riesumare il vecchio istituto del filtro di ammissibilità (...). Quel che il rimettente chiede è l’ablazione pura e semplice dell’obbligo di esercizio dell’azione disciplinare delineato dalla norma censurata e, conseguentemente, dell’obbligo di trasmissione degli atti ad esso strumentale”. La sentenza n. **185** ha osservato che il deficit di tutela conseguente all’ablazione della norma denunciata non attinge a “livelli che rendono indispensabile la ricerca – e l’indicazione, da parte del giudice rimettente (...) – di soluzioni sanzionatorie alternative, costituzionalmente adeguate, suscettibili di essere sostituite (...) a quella sospettata di illegittimità costituzionale, in attesa di un intervento legislativo”. A giudizio della sentenza n. **194**, “il giudice *a quo* indica compiutamente il contenuto della pronuncia additiva auspicata”. La sentenza n. **207** ha precisato che non è di certo “la detraibilità fiscale del versamento a orientare decisamente un

aspirante membro del Parlamento alla stipula di un contratto con cui si obbliga a effettuare elargizioni in favore del partito che si accinge a candidarlo”: il “rimettente si mostra ben consapevole di ciò” e, nondimeno, “sottolinea non irragionevolmente come il regime fiscale agevolato delle elargizioni possa favorire la stipula del negozio ad effetti obbligatori, ponendosi, quantomeno, come concausa dell’asserito condizionamento lesivo dell’art. 67 Cost.”. Del resto, non constano altre norme “sulle quali avrebbero potuto indirizzarsi” le censure, mentre la disposizione *de qua* “conduce ad emersione, nell’ordinamento, le prassi cui allude l’Avvocatura generale” relativamente ai contratti di finanziamento dei partiti”. In ogni caso, la non implausibile motivazione in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza “supera il controllo esterno di ammissibilità”.

Le inesattezze riscontrate in merito all’indicazione dell’oggetto, dei parametri e del *petitum* non sempre conducono all’inammissibilità delle questioni: nei limiti in cui il tenore complessivo dell’ordinanza renda chiaro il significato della questione, è la Corte stessa a operare una correzione (sentenze nn. **35, 83, 87, 117, 128, 149, 175, 189, 215, 227, 230, 237, 247**). In generale, la sentenza n. **35** ha rammentato che la questione “deve essere scrutinata avendo riguardo anche ai parametri costituzionali non formalmente evocati ma desumibili in modo univoco dall’ordinanza di remissione, qualora tale atto faccia a essi chiaro, sia pure implicito, riferimento mediante il richiamo ai principi da questi enunciati”.

La sentenza n. **35** ha evidenziato che l’oggetto delle questioni va circoscritto alla lett. a) del comma 1 dell’art. 8 del d.lgs. n. 235 del 2012, perché “questa è la disposizione che, prevedendo la sospensione di coloro che hanno riportato una sentenza di condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all’art. 7, comma 1, lettere a), b) e c), dello stesso d.lgs. (...), deve essere applicata nel giudizio *a quo*, relativo a un provvedimento di sospensione dalla carica di un consigliere regionale condannato in primo grado (anche) per il delitto di peculato”. Quanto al *petitum*, “ancorché non indicato nel dispositivo dell’ordinanza di remissione”, esso “è ricavabile dal tenore della motivazione, là dove, nel sintetizzare il contenuto delle due questioni (...) ritenute non manifestamente infondate, il giudice *a quo* osserva che l’una (...) tende alla cancellazione integrale del fondamento normativo dell’istituto adottato in concreto, attraverso una pronuncia soppressiva, mentre l’altra (...) è diretta alla introduzione di un potere di vaglio necessario minimo della proporzione tra il fatto ritenuto e l’effetto sull’elettorato passivo, attraverso una pronuncia additiva”. Pertanto, “le questioni sono collegate da un rapporto di logica subordinazione, in quanto l’addizione normativa è richiesta per il caso in cui non fosse accolta la domanda, prospettata come prima, di pronuncia soppressiva”. La sentenza n. **83** ha precisato che, sebbene “le censure siano indirizzate dal rimettente all’art. 148 del d.P.R. n. 115 del 2002 nella sua interezza, esse, poiché relative all’omessa previsione di un’anticipazione erariale, devono intendersi riferite specificamente al comma 3 della disposizione, che riguarda appunto le spese anticipate dall’erario nella procedura dell’eredità giacente attivata d’ufficio”. Per la sentenza n. **87**, “l’oggetto delle questioni deve essere circoscritto all’art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017, ossia alla disciplina della consulenza tecnica preventiva introdotta (...) come condizione di procedibilità della domanda di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria. Dalla motivazione dell’ordinanza di remissione si evince chiaramente, infatti, che le altre disposizioni, pur parimenti indicate come censurate, sono in realtà richiamate al solo fine di illustrare il più ampio contesto normativo nel quale si colloca la fattispecie oggetto dei dubbi di legittimità”. La sentenza n. **117** ha chiarito che “l’ordinanza di remissione denuncia il trattamento sanzionatorio del furto in abitazione sotto tre distinti profili, a ciascuno dei quali corrisponde un distinto *petitum*. (...) I tre *petita* devono essere esaminati separatamente, giacché, pur ispirati da una medesima finalità di complessiva attenuazione del rigore punitivo, definiscono tuttavia questioni autonome”. La sentenza n. **149** ha individuato esattamente le disposizioni censurate: infatti, nell’ordinanza di remissione si riscontra “una parziale difformità tra le disposizioni indicate nel dispositivo (...) e quelle indicate nell’esposizione delle censure”; nondimeno, il contenuto delle doglianze “non sembra lasciare dubbi sul fatto che le disposizioni da scrutinare siano quelle meglio indicate in parte motiva”. La sentenza n. **215**, nel circoscrivere il *thema decidendum*, ha precisato che, “benché il dispositivo delle ordinanze censuri genericamente l’art. 40” della legge abruzzese n. 40 del 2010, “dal corpo motivazionale e dall’intero tenore delle ordinanze emerge come le censure si rivolgono esclusivamente al comma 5”.

Sono colpite da inammissibilità anche le questioni fondate sull’omessa, incompleta o lacunosa ricostruzione o ponderazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **15, 61, 62, 103, 114, 123, 232, 239, 258**). In generale, la sentenza n. **194** ha chiarito che “l’incompleta ricostruzione della cornice legislativa e giurisprudenziale di riferimento rende inammissibili le questioni sollevate solo se compromette irrimediabilmente l’*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del

rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza”.

La sentenza n. **15** ha sottolineato che l’incompleta ricostruzione del quadro normativo “si riverbera sia sul profilo della rilevanza, sia su quello della non manifesta infondatezza”. Secondo la sentenza n. **61**, “l’incompleta ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento compromette irrimediabilmente l’*iter* logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza” (similmente la sentenza n. **258**). La sentenza n. **232** ha imputato al rimettente di non essersi pronunciato su aspetti decisivi “che condizionano ogni valutazione sul carattere asseritamente indefettibile” dell’applicazione della pena, trascurando recenti novità normative e omettendo di “operare una consapevole ed esplicita scelta tra le differenti soluzioni interpretative”, pur suggerite dai lavori preparatori, dalla lettera della legge e da una decisione della Corte di legittimità. Per la sentenza n. **239**, il rimettente “non solo non ha preso in considerazione gli strumenti legislativi verso l’inerzia della pubblica amministrazione, ma neppure ha tenuto conto della possibilità di applicare gli istituti posti a presidio dell’equilibrio contrattuale nelle concessioni”. La sentenza n. **258** ha altresì evidenziato che le ordinanze di rimessione “si limitano a tratteggiare in fatto il contenuto della pretesa dei ricorrenti nei giudizi principali”, omettendo ogni riferimento al pertinente e articolato quadro normativo e giurisprudenziale, pur “in presenza di un assetto interpretativo chiaramente consolidatosi in senso opposto, peraltro in forza di una decisione resa dall’autorità cui è attribuita la funzione nomofilattica nel settore pensionistico”.

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità per erronea, incompleta o insufficiente ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **194**, **237**, **252**).

Secondo la sentenza n. **194**, “non era necessario, ai fini della comprensione del ragionamento sotteso all’ordinanza di rimessione, che fosse ricostruito l’abrogato istituto dell’anticipazione dell’indennità di mobilità, che, pur costituendo per alcuni aspetti un antecedente di quello contemplato” dalla denunciata disposizione, “si collocava in un contesto normativo complessivo molto diverso”. La sentenza n. **237** ha osservato che, seppur “attraverso sintetici e stringati passaggi argomentativi e in mancanza di specifici richiami al quadro normativo di riferimento, il rimettente dimostra di aver considerato le alternative di tutela astrattamente previste, reputandole inidonee a garantire l’effettiva possibilità di esecuzione forzata nei confronti del Ministero della salute”. La sentenza n. **252** ha chiarito che “l’incompleta illustrazione delle possibilità di adozione monoparentale già riconosciute dall’ordinamento, nonché della loro evoluzione normativa e giurisprudenziale”, non inficia l’ammissibilità della questione, trattandosi di “elementi di valutazione che attengono al merito”.

La sentenza n. **35** ha confermato il consolidato orientamento nel senso dell’ammissibilità di questioni formulate in via subordinata, e non alternativa. Infatti, il rimettente ben può “prospettare in termini gradatamente sequenziali, e quindi subordinati, i possibili esiti dello scrutinio di costituzionalità pur senza una formale e testuale qualificazione di ciascuna conclusione rispettivamente come principale e subordinata”.

## **5. La riproposizione delle questioni**

La riproposizione di una questione di legittimità costituzionale nell’ambito del medesimo giudizio principale non presenta problemi di ammissibilità allorché sia intervenuta una pronuncia della Corte meramente processuale e il giudice *a quo* abbia rimosso gli elementi ostativi a una decisione di merito.

La riproposizione può verificarsi, altresì, nelle ipotesi in cui il rimettente, dopo una pronuncia di restituzione degli atti per *ius superveniens*, abbia proceduto a una rinnovata valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità.

Sul tema non risultano affermazioni giurisprudenziali nell’anno trascorso.

## **6. L’oggetto delle questioni di legittimità costituzionale**

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

Nel 2021 **120** decisioni hanno interessato fonti legislative statali, **21** pronunce hanno riguardato leggi di

Regioni ordinarie (sentenze nn. **21, 22, 64, 112, 181, 189, 202, 211, 215, 223, 235, 247, 249, 261**; ordinanze nn. **99 e 225**) e speciali (sentenze nn. **75, 123, 155, 227, 240**) e 2 decisioni si sono occupate di leggi delle Province autonome (sentenze nn. **15 e 134**). Le questioni esaminate dalle sentenze nn. **235 e 240** hanno avuto ad oggetto norme sia statali che regionali.

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

Con riferimento ai regolamenti, la costante giurisprudenza della Corte ne esclude la sindacabilità nel giudizio di costituzionalità riservato alle leggi e agli atti aventi forza di legge. Tuttavia, la sussistenza di uno stretto legame tra una norma legislativa e una fonte secondaria su di essa fondata consente l'estensione a quest'ultima del sindacato di legittimità.

La sentenza n. **92**, nel rigettare un'eccezione di inammissibilità di una questione asseritamente sollevata in violazione del limite del sindacato accentrato di costituzionalità posto dall'art. 134 Cost., ha chiarito che, nella specie, "sussiste uno stretto nesso di specificazione qualificata, che lega la norma primaria e quella subprimaria, sicché può ben dirsi che la norma regolamentare costituisce il completamento del contenuto precettivo della norma primaria".

La sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione impugnata, ovvero della parte di essa specificamente investita dalle censure, comporta il venir meno dell'oggetto della questione e, quindi, la relativa manifesta inammissibilità (ordinanze nn. **47, 93, 184, 192, 206**). Infatti, in tali casi, "la disposizione censurata è stata già rimossa dall'ordinamento con efficacia retroattiva" (ordinanza n. **93**). In ragione dell'efficacia *ex tunc* con la quale la norma denunciata è stata espunta dall'ordinamento, il giudice *a quo* non deve valutare la perdurante rilevanza delle questioni; solo tale valutazione potrebbe giustificare la restituzione degli atti.

Le ordinanze nn. **47 e 192** hanno evidenziato che, "in ragione della intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale, è venuta meno la norma" che, secondo i rimettenti, "determinava il denunciato contrasto con i parametri" evocati. L'ordinanza n. **206** ha sottolineato l'intervenuta caducazione della norma denunciata "in senso conforme al *petitum* del rimettente".

La modifica della disposizione sospettata di illegittimità e il mutamento del quadro normativo di riferimento determinano, di regola, se successivi all'instaurazione del giudizio incidentale, una pronuncia di restituzione degli atti al giudice *a quo* cui compete la rinnovata valutazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione (ordinanze nn. **60 e 243**). In proposito, l'ordinanza n. **243** ha rammentato che, nel giudizio in via incidentale, "la sopravvenienza di una normativa idonea a superare i dubbi di legittimità costituzionale, prospettati dal giudice rimettente, non giustifica la dichiarazione di cessazione della materia del contendere", né legittima la Corte a dichiarare le questioni inammissibili per irrilevanza sopravvenuta. Lo *ius superveniens* "può assumere rilievo solo ai fini della restituzione degli atti al giudice *a quo* (...), spettando a quest'ultimo verificare l'incidenza della normativa sopravvenuta sulla rilevanza delle questioni".

Talvolta la Corte ha ritenuto le sopravvenienze normative non influenti sulla definizione del giudizio di costituzionalità (sentenze nn. **30, 48, 49, 61, 181, 202, 210, 213, 227, 236**; ordinanze nn. **216 e 217**). In generale, la sentenza n. **30** ha ripreso la costante giurisprudenza secondo cui "non ogni nuova disposizione che modifichi, integri o comunque incida su quella oggetto del giudizio di costituzionalità richiede una nuova valutazione del giudice *a quo* circa la perdurante sussistenza dei presupposti di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione" (analogamente la sentenza n. **49**), ben potendo la Corte "ritenere essa stessa che la nuova disposizione non alteri la norma quanto alla parte oggetto della censura, oppure che la modifichi in aspetti marginali o in misura non significativa, sicché permangano attuali le valutazioni del rimettente sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione (...); non impone quindi la restituzione degli atti lo *ius superveniens* che incida solo parzialmente sulla norma della cui costituzionalità si dubita, senza mutare i termini della questione, per come è stata posta dal giudice *a quo*". La sentenza n. **48** ha puntualizzato che la restituzione non consegue a "modifiche normative sopravvenute solo parziali, seppur non marginali, che non incidono sul significato delle censure e non determinano una modifica dei termini essenziali di esse". Secondo la sentenza n. **213**, "persiste (...) la condizione di ammissibilità del giudizio incidentale non solo ove la nuova disposizione non escluda l'applicazione, *ratione temporis*, della disposizione censurata (...), ma anche ove la prima incida su quest'ultima nel senso di aggravarne i denunciati vizi di legittimità"; in quest'evenienza, "ove la non manifesta infondatezza della questione di

costituzionalità, quale ritenuta dal giudice rimettente, permanga nel suo nucleo essenziale”, la Corte può “valutare il *novum* normativo per verificare la persistente sussistenza” della rilevanza.

La sentenza n. **48** ha disatteso la richiesta erariale di restituzione degli atti al rimettente in quanto “la disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale non è direttamente incisa dalla modifica normativa sopravvenuta” e le censure sono sostenute anche da altri argomenti, non investiti dallo *ius superveniens*. La sentenza n. **49** ha osservato che “nessuna delle sopravvenienze normative che si sono succedute dopo l’instaurazione del giudizio costituzionale giustifica la restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione sulla rilevanza, così come richiesto dall’Avvocatura generale dello Stato. Esse, infatti, non modificano la disposizione censurata sotto i profili per i quali ne è denunciata l’illegittimità costituzionale, non rendono inattuali le valutazioni compiute dal rimettente e, anzi, presuppongono che essa sia in vigore (...). Le censure formulate dal rimettente non sono dunque scalfite dalle modifiche normative sopravvenute, che lasciano intatto il significato della disposizione censurata rispetto agli evidenziati profili di illegittimità”. La sentenza n. **61** ha sottolineato “l’evidente apoditticità della richiesta” erariale di restituzione degli atti al rimettente “in quanto del tutto priva della benché minima motivazione”; peraltro, non sono stati ravvisati gli estremi per una tale decisione poiché lo *ius novum* non incide “su aspetti decisivi ai fini della valutazione delle censure” e non impone un riesame delle questioni, “i cui termini permangono sostanzialmente immutati”. La sentenza n. **202** ha escluso che lo *ius superveniens*, pur modificando in modo sostanziale la disciplina censurata, giustificasse la restituzione degli atti al rimettente per una rinnovata pronuncia sulla persistenza dei requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza. Infatti, a differenza dell’originaria disciplina denunciata, che si applicava retroattivamente e senza condizioni agli immobili in precedenza individuati dai Comuni come abbandonati e degradati, la nuova fa “dipendere la sua applicabilità *pro praeterito* all’avverarsi di una condizione” (l’inclusione dei predetti immobili in un’apposita delibera comunale) “che, tuttavia, al momento non si è ancora realizzata”. Ciò ha condotto a ritenere che “la disciplina censurata – pur a fronte di modifiche che intaccano, ancorché non integralmente, il meccanismo contestato (...) – sia ancora applicabile nei giudizi *a quibus* in base al principio *tempus regit actum*” e che la Corte “debba quindi pronunciarsi sulle questioni”. La restituzione degli atti, infatti, “si giustificerebbe solo laddove la norma sospettata di illegittimità costituzionale, per effetto di una disposizione sopravvenuta avente portata retroattiva, non fosse più in concreto applicabile, sempre che la modifica non presenti un’incidenza solo parziale sulla disposizione della cui costituzionalità si dubita”. Inoltre, la presenza di una “clausola normativa di ultrattività della disposizione censurata testimonia il perdurare della sua efficacia”, che giustifica lo scrutinio. Per la sentenza n. **210**, lo *ius superveniens* “non altera la sostanza normativa delle disposizioni” e “non incide sul contenuto essenziale” delle questioni. La sentenza n. **213** ha osservato che lo *ius superveniens* “ha semmai aggravato, non certo ridimensionato, il *vulnus* denunciato”, escludendo l’esigenza di disporre la restituzione degli atti per un nuovo esame della rilevanza (similmente la sentenza n. **236**). Le ordinanze nn. **216** e **217**, nell’escludere la restituzione degli atti al giudice *a quo*, hanno osservato che nei giudizi principali doveva farsi applicazione della normativa sul mandato di arresto europeo in vigore al momento dell’adozione delle ordinanze di rimessione, non essendo le intervenute modifiche legislative applicabili ai procedimenti in corso. L’ordinanza n. 216 ha, inoltre, escluso che le modifiche indicate dalla parte privata fossero in grado di alterare il quadro sistematico nel quale si collocano le questioni. La sentenza n. **227** ha precisato che, essendo stata la procedura impugnata bandita nella vigenza delle norme censurate, “è alla luce di queste che il TAR Sardegna è chiamato a svolgere il proprio sindacato”, in ossequio al principio *tempus regit actum*. Pertanto, la questione “è rilevante nel giudizio in corso, né si pone l’esigenza di restituire gli atti per una rivalutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza”; né, sotto altro profilo, lo *ius superveniens* può comportare la cessazione della materia del contendere, che si può determinare solo nei giudizi in via principale.

## 7. Il parametro del giudizio

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

Nel rinviare alla più dettagliata esposizione svolta *infra*, Parte II, cap. IV, si segnala, innanzitutto, la sentenza n. **213** ove è ripresa la costante giurisprudenza secondo cui la Carta dei diritti fondamentali

dell'Unione europea “può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata anche dal diritto europeo” (analogamente la sentenza n. **30**). La sentenza n. **33** ha precisato che l'omessa motivazione del rimettente sulla riconducibilità della questione all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione – “ciò che condiziona la stessa applicabilità delle norme della Carta” – non esclude che queste ultime “possano essere comunque tenute in considerazione come criteri interpretativi degli altri parametri, costituzionali e internazionali, invocati dal giudice rimettente”. Parimenti, la sentenza n. **185** ha confermato che, “affinché la CDFUE possa essere invocata quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre che il giudice *a quo* dia conto della riconducibilità della fattispecie regolata dalla legislazione interna all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE, ciò che condiziona la stessa applicabilità delle norme della Carta”. La sentenza n. **49** ha richiamato i principi enunciati dalla Corte “in ordine alla propria competenza a vagliare eventuali profili di contrarietà delle disposizioni di legge nazionali alla Carta dei diritti dell'Unione”. Più in generale, la sentenza n. **182** ha ribadito che l'evocazione, da parte del giudice *a quo*, di disposizioni del diritto dell'Unione “deve considerarsi ammissibile quando, come nella specie, il giudice comune, nell'ambito di un incidente di legittimità costituzionale, richiami, come norme interposte, disposizioni del predetto ordinamento attinenti ai medesimi diritti fondamentali tutelati da parametri interni, ove non ricorrano i presupposti della non applicabilità della normativa interna contrastante con quella europea”. In quest'evenienza, la Corte, “eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, non si esime dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri”. Né l'ammissibilità è preclusa “dal difetto della dimensione transnazionale delle vicende penali” *a quibus*. Infatti, le norme evocate, “proprio perché volte a creare un'armonizzazione minima dei procedimenti penali nell'Unione europea, sotto il profilo dei diritti procedurali di indagati e imputati, in funzione del rafforzamento della reciproca fiducia degli Stati membri nei rispettivi sistemi di giustizia penale, trovano applicazione indipendentemente dalla dimensione transnazionale del procedimento (...). L'applicazione delle norme della direttiva sulla presunzione di innocenza implica, poi, anche quella dell'art. 48 CDFUE, che enuncia lo stesso principio, rientrandosi nell'ambito definito dall'art. 51, paragrafo 1, della Carta”.

In ordine ai rapporti tra norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e ordinamento interno, la sentenza n. **182** ha confermato che, “allorché un diritto fondamentale trovi protezione, sia in una norma costituzionale, sia in una norma della CEDU”, il rimettente può allegare quest'ultima “a parametro interposto, evidenziando la portata che in essa assume il diritto fondamentale, di cui è ipotizzata la possibile lesione ad opera della norma interna censurata, e confrontandosi con la relativa giurisprudenza” convenzionale (analogamente la sentenza n. **213**). La sentenza n. **33** ha respinto un'eccezione di inammissibilità della censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. facente leva sul carattere non vincolante di un parere consultivo reso dalla Corte EDU. Il rimettente, pur richiamando tale parere, invoca correttamente, quale parametro interposto, l'art. 8 CEDU, che riconosce il diritto alla vita privata e familiare del minore. D'altra parte, “non v'è dubbio che il parere consultivo reso dalla Corte EDU su richiesta della Corte di cassazione francese non sia vincolante, come espressamente stabilisce l'art. 5 del Protocollo n. 16 alla CEDU: né per lo Stato cui appartiene la giurisdizione richiedente, né *a fortiori* per gli altri Stati, tanto meno per quelli – come l'Italia – che non hanno ratificato il protocollo in questione. Cionondimeno, tale parere è confluito in pronunce successive, adottate in sede contenziosa dalla Corte EDU”.

In talune ipotesi i rimettenti hanno richiamato specifiche disposizioni della CEDU o dei suoi protocolli (sentenze nn. **35** e **178**) ovvero di altri documenti internazionali (sentenza n. **62**) senza fare riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

La sentenza n. **35** ha escluso profili di inammissibilità poiché “il giudice *a quo*, pur avendo formalmente indicato solo l'art. 3 Prot. addiz. CEDU, mostra di avere censurato l'art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012 con univoco, ancorché implicito, riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., come è agevole desumere dal tenore complessivo dell'ordinanza di remissione, in cui si sottolinea la necessità costituzionale che l'ordinamento nazionale osservi la citata norma convenzionale, e come è del resto significativamente confermato dal fatto che lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri intervenuto in giudizio ha impostato la sua difesa richiamando testualmente l'art. 117, primo comma, Cost., e dunque assumendone anch'esso come pacifica l'evocazione”. Per contro, la sentenza n. **62** ha ritenuto inammissibile una questione che il rimettente ha sollevato evocando “l'art. 29, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo come un riferimento immediato e non quale norma interposta in rapporto al primo comma dell'art. 117 Cost.”.

L'art. 117, primo comma, Cost. risulta altresì evocato nelle sentenze nn. **32, 33, 45, 46, 57, 65, 68, 84, 123, 126, 128, 133, 134, 140, 146, 148, 150, 151, 157, 175, 183, 196, 197, 203, 210, 235, 248, 252** e nelle ordinanze nn. **18, 24, 47, 60, 99, 136, 217, 242**.

Nel giudizio incidentale di costituzionalità è stata talvolta prospettata la violazione del riparto delle competenze legislative tra Stato, Regioni e Province autonome stabilito dall'art. 117 Cost. (sentenze nn. **21, 22, 64, 189, 202, 211, 215, 223, 247, 249, 261**; ordinanze nn. **99 e 225**), unitamente al contrasto con fonte statutaria di ente ad autonomia differenziata (sentenze nn. **134 e 155**). In un caso risultano evocati solo parametri statutari (sentenza n. **75**).

Meno frequente è risultata la denunciata violazione di altre disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **34, 80, 202, 240, 249**; ordinanza n. **225**).

Il contenuto del parametro del giudizio è suscettibile di mutamenti anche in funzione dell'evoluzione del quadro legislativo. In proposito, la sentenza n. **223** ha osservato che, nel caso di successione nel tempo di discipline statali evocate come parametro interposto ai fini del riparto di competenza fra Stato e Regioni, la valutazione della legittimità di una norma regionale “non può prescindere dalla considerazione del pertinente quadro normativo statale vigente al momento della sua entrata in vigore”. Pertanto, se, “nell'esercizio di una competenza esclusiva trasversale, lo Stato in un momento successivo introduce nuove e diverse previsioni, l'antinomia determina unicamente un vizio sopravvenuto di violazione del riparto di competenza” e “deve essere esclusa l'illegittimità della norma regionale per il periodo precedente l'insorgenza del vizio”. L'intervento di un nuovo parametro statale non produce l'illegittimità della norma regionale per il suo intero arco di vigenza ma “solo con riguardo al periodo successivo all'entrata in vigore della novella”. Né tale conclusione è scalfita dalla generale retroattività delle sentenze di accoglimento. Infatti, la naturale retroattività dei loro effetti “non è senza eccezioni” e “diversa è la decorrenza in caso di illegittimità costituzionale sopravvenuta”, la quale “produce effetti a partire dal momento in cui diviene attuale la discrasia (...) della distribuzione delle competenze”. Nella specie, l'evocato parametro interposto, privo di efficacia retroattiva, è risultato inidoneo, *ratione temporis*, a determinare la dedotta illegittimità della denunciata norma regionale per il periodo precedente alla novella statale.

La sentenza n. **112** ha ravvisato la radicale inidoneità a “plasmare il parametro della legittimità costituzionale” in “una norma statale implicitamente abrogata”, in “previsioni recate da una delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica” e in discipline regionali, peraltro mai sottoposte a sindacato.

Si segnalano poi le sentenze nn. **133, 174, 231, 260** in materia di delega legislativa, la sentenza n. **213** sui presupposti della decretazione d'urgenza e sull'ampiezza della relativa verifica della Corte nonché le sentenze nn. **30 e 210** sulla sindacabilità dell'esercizio del potere di conversione dei decreti-legge.

La sentenza n. **30** ha sottolineato che la denuncia di violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. è “potenzialmente assorbente” poiché la relativa questione, “riguardando lo stesso corretto esercizio della funzione legislativa”, “ove risultasse fondata, eliderebbe in radice la norma censurata, determinando l'assorbimento delle ulteriori questioni, riferite ad altri parametri”. La sentenza n. **260** ha ritenuto “logicamente preliminare” la censura di violazione dell'art. 76 Cost.

Più in generale, sul sistema delle fonti legislative delineato dagli artt. 76, 77 e 78 Cost., si veda la sentenza n. **198**, concernente il rinvio ad atti amministrativi tipizzati, aventi la forma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dell'esecuzione di uno dei primi decreti-legge sulla gestione della pandemia da COVID-19.

La sentenza n. **215** ha precisato che la censura di violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.) “deve essere valutata logicamente in via prioritaria (...) in quanto attinente all'esercizio stesso del potere legislativo, che sarebbe inibito dal precetto costituzionale di cui si assume la violazione” (sul punto anche la sentenza n. **236**).

## **8. La questione di legittimità costituzionale e i poteri interpretativi dei giudici comuni**

Come già accennato *supra* (par. 4), l'esame nel merito di una questione postula che il giudice *a quo* abbia esperito il doveroso preliminare tentativo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata del testo legislativo che intende sottoporre allo scrutinio della Corte. Il rimettente deve, pertanto, fare uso

dei propri poteri ermeneutici allo scopo di valutare se sia possibile superare il dubbio di costituzionalità attraverso un'interpretazione adeguatrice della disposizione sospettata di illegittimità, tale da renderla conforme ai principi costituzionali. La sentenza n. **17** ha confermato che, "laddove il rimettente abbia considerato la possibilità di una interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale e l'abbia motivatamente scartata, la valutazione sulla correttezza, o meno, dell'opzione ermeneutica prescelta riguarda non già l'ammissibilità della questione sollevata, bensì il merito" (in termini simili le sentenze nn. **64** e **172**). Analogamente, la sentenza n. **39** ha precisato che "la verifica dell'esistenza e della legittimità" di un'interpretazione costituzionalmente orientata "è questione che attiene al merito della controversia e non alla sua ammissibilità". La sentenza n. **59** ha puntualizzato che, ai fini dell'ammissibilità della questione, "è necessario e sufficiente che il giudice *a quo* abbia esplorato la praticabilità di una interpretazione adeguatrice e l'abbia consapevolmente esclusa (...), alla luce di un accurato esame delle alternative che si profilano nel dibattito ermeneutico (...). Se l'interpretazione prescelta dal rimettente sia la sola persuasiva, è profilo che non attiene all'ammissibilità, ma al merito della questione di legittimità costituzionale e – nello scrutinio del merito – dovrà essere esaminato" (in termini equivalenti la sentenza n. **150**). Per la sentenza n. **89**, "è sufficiente che il giudice rimettente abbia plausibilmente escluso la possibilità di una interpretazione adeguatrice, anche sol perché improbabile o difficile, perché la questione debba essere scrutinata nel merito". Allo stesso modo, la sentenza n. **202** ha affermato che "la valutazione circa la condivisibilità dell'esito interpretativo raggiunto dall'autorità rimettente attiene al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione". La sentenza n. **204** ha ribadito che "l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata – ancorché risolto dal giudice *a quo* con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata – consente di superare il vaglio di ammissibilità (...). La correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente – e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli adottati a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata – attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza".

La Corte ha proceduto a esaminare il merito delle questioni ogni qual volta i rimettenti abbiano ritenuto, con motivazione non implausibile, che gli sforzi interpretativi per rendere la norma impugnata conforme al dettato costituzionale superassero i limiti che l'ordinamento pone all'attività ermeneutica. In proposito, rileva il consolidato insegnamento secondo cui "l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale" (sentenza n. **102**).

In diversi casi sono state respinte eccezioni di inammissibilità delle questioni per omesso espletamento del tentativo di interpretazione conforme delle disposizioni impuginate (sentenze nn. **1**, **17**, **33**, **39**, **45**, **59**, **61**, **64**, **150**, **202**, **204**).

La sentenza n. **1**, nell'escludere il preteso difetto di motivazione, ha riconosciuto al giudice *a quo* di avere argomentato "adeguatamente le proprie censure, senza, peraltro, incorrere (...) nel mancato esperimento del tentativo di un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata. Infatti, il rimettente ricostruisce adeguatamente la lettura che ne offre la Corte di cassazione e ricorda che, per consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, invocare l'intervento del giudice delle leggi è possibile anche allorché il giudice *a quo* abbia unicamente l'alternativa di adeguarsi ad un'interpretazione che non condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata". Le riferite considerazioni "inducono a escludere anche un'ipotesi di inammissibilità della questione per la richiesta (...) di un avallo interpretativo. (...) la soluzione prescelta dal rimettente – cioè di ritenere l'interpretazione data dalla Corte di cassazione non altrimenti superabile (tanto più, allo stato, in assenza di pronunce contrarie) – non pare implausibile e non lascia spazio in concreto alla sperimentazione di altre opzioni, dato che in ogni caso tutte verrebbero a confliggere con quella fatta propria dal giudice di ultimo grado". Per la sentenza n. **17**, l'esperimento del tentativo di interpretazione adeguatrice è stato "puntualmente operato, con esito negativo", avendo il rimettente esaminato ed escluso la praticabilità di una diversa soluzione. La sentenza n. **33** ha affermato che la Sezione rimettente "ha plausibilmente motivato nel senso dell'impraticabilità di una interpretazione conforme, proprio in ragione dell'intervenuta pronuncia delle Sezioni unite, che ha formato il diritto vivente che il giudice *a quo* sospetta di contrarietà alla Costituzione". Secondo la sentenza n. **39**, l'Avvocatura generale non considera che "dal tenore complessivo dell'ordinanza emerge un'adeguata motivazione circa l'impraticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata". Per la sentenza n. **45**, "il giudice *a quo* ha dato atto di avere escluso la possibilità di esperire" il "tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata (...) in considerazione del tenore letterale della disposizione normativa e della giurisprudenza in materia"; le argomentazioni addotte

consentono di “ritenere assolto l’onere” interpretativo. La sentenza n. **59** ha sottolineato come il rimettente muova dalla premessa che “la disposizione censurata sia contraddistinta da un significato letterale inequivocabile e che l’interpretazione costituzionalmente orientata si risolva in una interpretazione chiaramente abrogatrice di un chiaro precetto normativo, in contrasto con il sindacato accentrato di costituzionalità”. Il giudice *a quo* “mostra di recepire l’interpretazione accreditata dalla giurisprudenza di legittimità maggioritaria”, non reputando condivisibile “il diverso indirizzo, numericamente minoritario”, che “si traduce in una interpretazione essenzialmente abrogativa di un testuale elemento normativo. All’esito di un circostanziato esame delle diverse interpretazioni prospettate, il giudice ha escluso la sostenibilità di un’interpretazione adeguatrice e ha così ottemperato in maniera adeguata all’onere di attribuire alla disposizione un significato conforme ai principi costituzionali”. La sentenza n. **150** ha rilevato che il giudice *a quo* non ha potuto interpretare le disposizioni censurate in senso conforme a Costituzione poiché una simile esegesi “contrasterebbe, a suo avviso, con i principi di tassatività e determinatezza della fattispecie penale, nonché di soggezione del giudice alla legge”. Secondo la sentenza n. **202**, “il giudice *a quo* ha esplorato, e consapevolmente escluso, la possibilità di un’interpretazione conforme alla Costituzione della disposizione censurata”. La sentenza n. **204** ha ritenuto ammissibile la questione “alla luce della motivazione offerta dal rimettente per contrapporsi all’interpretazione costituzionalmente orientata” pur emergente nell’ambito della giurisprudenza amministrativa.

La sentenza n. **32** ha riconosciuto che “l’interpretazione costituzionalmente orientata della normativa denunciata è stata esplorata e consapevolmente scartata dal Collegio rimettente, il che basta ai fini dell’ammissibilità della questione”. Per la sentenza n. **75**, il tenore letterale della norma denunciata “non consente (...) l’accoglimento della interpretazione proposta dalla difesa regionale, in quanto il termine «prorogano», usato dalla disposizione censurata, ha una valenza chiaramente precettiva e, pertanto, incompatibile con la pretesa che si tratti di un mero invito a porre in essere una proroga. D’altra parte, ove si dovesse presupporre un implicito accordo delle parti in ordine alla proroga, la norma non avrebbe alcuna utilità pratica”. La sentenza n. **102** ha affermato che “il tenore perentorio della disposizione (...) non consentiva alcuno sforzo ermeneutico atto a motivare l’impossibilità di pervenire ad un’interpretazione adeguatrice”. La sentenza n. **152** ha sottolineato come i rimettenti escludano motivatamente che “la disposizione censurata si presti a un’interpretazione adeguatrice”. A giudizio della sentenza n. **172**, “il rimettente ha esaminato la possibilità di un’interpretazione costituzionalmente orientata nel senso prospettato dall’attrice” nel processo *a quo*, “scartandola, tuttavia, alla luce del tenore testuale delle disposizioni censurate”. La sentenza n. **181** ha ritenuto persuasive le argomentazioni dell’ordinanza di rimessione in merito alla praticabilità di un’interpretazione conforme a Costituzione. Premessa l’irrelevanza, nella specie, di due diverse interpretazioni della disposizione censurata, il suo “chiaro tenore letterale (...) non consente di pervenire a esiti” ermeneutici diversi da quelli accolti dal rimettente, “sulla scia peraltro di una cospicua giurisprudenza” amministrativa. Sulla base dell’interpretazione letterale, sistematica e giurisprudenziale della disposizione censurata, la sentenza n. **218** ha ritenuto che quella del rimettente fosse “l’unica interpretazione plausibile, oltre che conforme al criterio direttivo di cui alla legge delega”. La sentenza n. **247** ha escluso, “in base al tenore letterale della disposizione censurata, la possibilità di esperirne una interpretazione costituzionalmente orientata”.

L’attenzione della Corte a che i giudici comuni esercitino la funzione interpretativa alla quale sono chiamati non determina, tuttavia, un’acritica accettazione dei relativi esiti. Ne discende il potere del Collegio di censurare l’erroneo presupposto interpretativo da cui il promovimento della questione ha tratto origine. In proposito, si vedano nel senso dell’inammissibilità le sentenze nn. **127** e **240**.

La sentenza n. **127** ha rilevato l’“erroneità delle premesse interpretative da cui muove il giudice *a quo*, il quale lamenta una lacuna in realtà insussistente, stante la perdurante operatività della sentenza n. 169 del 2003”, dichiarativa dell’illegittimità *in parte qua* delle censurate disposizioni, con conseguente carenza di oggetto delle questioni. Per la sentenza n. **240**, l’erroneo presupposto interpretativo del rimettente, “ancora prima che rilevare come tale, inficia (...) l’ammissibilità” delle questioni, che si risolvono nella richiesta di “un intervento manipolativo precluso” alla Corte, coincidente “con l’introduzione di una novità di sistema” e demandato “soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione” in un ambito politico.

Le sentenze nn. **169**, **172**, **204** hanno giudicato infondate altrettante questioni per l’erroneità del presupposto interpretativo fatto proprio dal rimettente.

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità per erroneità del presupposto interpretativo (sentenze nn. **14**, **84**, **146**, **183**; ordinanza n. **214**).

La sentenza n. **14** ha rilevato come la questione “muova da un presupposto interpretativo non privo di plausibilità”; infatti, l’interpretazione della disposizione censurata contenuta nell’ordinanza di rimessione, “pur in assenza di diritto vivente trova riscontro nella giurisprudenza di legittimità”. Per la sentenza n. **146**, la Corte rimettente ha “consapevolmente escluso una diversa interpretazione” della disposizione impugnata, “idonea in ipotesi a renderla conforme al quadro dei principi costituzionali e convenzionali asseritamente violati”. La sentenza n. **183**, nell’evidenziare che gli argomenti del giudice *a quo* risultano coerenti con il quadro interpretativo consolidato al momento dell’ordinanza di rimessione, ha ritenuto ammissibile una questione, riguardante la retroattività del divieto di sospensione dell’ordine di esecuzione della pena, in ragione del principio *tempus regit actum*, la cui operatività, anteriormente alla sentenza n. 32 del 2020, era imposta dal diritto vivente.

Il potere-dovere dell’autorità giudiziaria di interpretare la legge alla luce dei principi costituzionali induce la Corte a escludere che le possa essere sottoposto un mero dubbio interpretativo, giacché la ricerca di soluzioni ermeneutiche costituzionalmente orientate non può tradursi in una sorta di “tutela” a favore del giudice comune. È consolidato l’orientamento nel senso dell’inammissibilità di questioni rivolte a ottenere un avallo all’opzione ermeneutica prescelta dal rimettente, ciò che evidenzia un uso improprio dell’incidente di costituzionalità.

Diversa è la prospettiva per la Corte e per il giudice qualora si sia formato un “diritto vivente”, definibile come l’interpretazione del diritto scritto consolidatasi nella prassi applicativa. Nei casi in cui si afferma, prevalendo su altre possibili opzioni ermeneutiche, il diritto vivente preclude alla Corte di sperimentare una propria interpretazione e viene esso stesso a porsi come oggetto di scrutinio, mentre per il giudice si pone l’alternativa tra seguire un’interpretazione “adeguatrice” (quando la ritiene possibile) e sollevare questione di costituzionalità della norma “vivente”. In proposito, la sentenza n. **180** ha ribadito che, “in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere l’interpretazione censurata in termini di diritto vivente e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (...), senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente”.

La sentenza n. **1** ha precisato che, “anche in difetto di un vero e proprio diritto vivente, si deve tenere conto della circostanza che un’eventuale pronuncia di dissenso da parte del rimettente lo espone ad una assai probabile riforma della propria decisione da parte del giudice di ultimo grado: in tale ipotesi, quindi, la via della proposizione della questione di legittimità costituzionale costituisce l’unica idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una disposizione ritenuta costituzionalmente illegittima in quanto, se il giudice non si determinasse a sollevare la questione di legittimità costituzionale, l’alternativa sarebbe dunque solo adeguarsi ad una interpretazione che non si condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata”.

## **9. Il contraddittorio di fronte alla Corte**

Nel 2021 si è pienamente confermata la propensione del Presidente del Consiglio dei ministri alla “difesa” delle disposizioni impugnate. Infatti, delle **120** pronunce che hanno riguardato fonti legislative statali, **108** hanno registrato l’intervento dell’Avvocatura dello Stato.

Delle **21** decisioni che hanno interessato leggi regionali, **6** hanno attestato l’intervento della difesa regionale e **8** la costituzione in giudizio della Regione, quale parte del processo *a quo*.

Delle **2** pronunce che hanno investito leggi provinciali, **1** ha registrato la costituzione in giudizio della Provincia autonoma, quale parte del processo *a quo*.

Ugualmente significativa è stata la costituzione di fronte alla Corte delle parti dei giudizi *a quibus*. Esse, infatti, risultano costituite in **71** decisioni.

**4** pronunce recano un dispositivo di inammissibilità della costituzione nel processo incidentale di parti del giudizio principale (sentenze nn. **57, 75, 236**; ordinanza n. **243**).

I soggetti terzi rispetto al processo *a quo* risultano avere spiegato intervento in **12** pronunce.

**7** pronunce contengono un dispositivo di inammissibilità dell’intervento di soggetti terzi (sentenze nn. **46, 128, 236, 239**; ordinanze nn. **24, 191, 225**). Le ordinanze nn. **24, 191, 225** sono state assunte in apposite

camere di consiglio fissate su istanza degli intervenienti. Nel caso deciso con l'ordinanza n. 24, l'interveniente ha contestualmente richiesto di accedere agli atti. Dall'ordinanza n. 191 risulta che gli intervenienti hanno chiesto la pronuncia anticipata sull'ammissibilità del loro intervento "con ogni effetto conseguente".

Per consolidato orientamento della Corte, i termini di costituzione e di intervento sono perentori. Alla suddetta perentorietà si ricollega l'inammissibilità di un'eventuale istanza di rimessione in termini.

Secondo la sentenza n. **236**, ai sensi dell'art. 3 delle norme integrative (nel testo applicabile *ratione temporis*), "la costituzione delle parti deve avvenire nel termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale, mediante deposito in cancelleria della procura speciale, apposta in calce o a margine dell'originale delle deduzioni. Per giurisprudenza costante, questo termine ha carattere perentorio (...) ed è violato anche se la parte deposita tardivamente la procura speciale, trattandosi di un adempimento essenziale per la rituale costituzione in giudizio". La sentenza n. **57** ha ribadito che il termine di venti giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio, stabilito dagli artt. 25 della legge n. 87 del 1953 e 3 delle norme integrative per la costituzione delle parti, ha natura perentoria. L'ordinanza n. **24** ha rammentato che, ai sensi dell'art. 4 delle norme integrative, "l'atto di intervento deve essere depositato non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'atto introduttivo del giudizio; questo termine ha natura perentoria e non ordinatoria, con la conseguenza che l'intervento operato dopo la scadenza è inammissibile". La sentenza n. **75** ha precisato che ai giudizi in via incidentale "non si applica la sospensione feriale dei termini" e che l'art. 3 delle norme integrative "prevede quale unico termine perentorio per la costituzione nel giudizio di costituzionalità quello di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella Gazzetta Ufficiale".

L'ordinanza n. **24** ha dichiarato inammissibili, per tardività (oltre che per difetto di legittimazione), gli interventi della FEDERBINGO – Federazione italiana dei concessionari dei giochi bingo in quanto le ordinanze di rimessione sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 3 luglio 2019 mentre l'intervento è stato depositato il 20 gennaio 2021, "ben oltre il (...) termine stabilito dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative". D'altra parte, non sono stati ravvisati "i presupposti per la rimessione in termini invocata dalla difesa della FEDERBINGO, facendo leva sulle sopravvenute modifiche delle Norme integrative"; infatti, dette modifiche "non hanno riguardato il termine di costituzione dell'interveniente, che è rimasto immutato rispetto alla precedente disciplina". La sentenza n. **57** ha reputato inammissibile la costituzione in giudizio ("qualificata come atto di intervento") di P.C., nella qualità di curatore speciale dei minori S. B., C.M. D.S. e R.P. D.S., da considerare parti dei giudizi *a quibus*, "in quanto avvenuta solo il giorno prima dell'udienza pubblica, e dunque largamente oltre il termine" perentorio prescritto. La sentenza n. **75** ha pronunciato l'inammissibilità, per tardività, della costituzione dell'Azienda agricola E.F. snc e di C.F., "avvenuta oltre il termine perentorio previsto dall'art. 3 delle Norme integrative (...); tale termine, infatti, scadeva l'8 settembre 2020, essendo la pubblicazione avvenuta il 19 agosto 2020, mentre l'atto di costituzione delle parti private è stato depositato nella cancelleria (...) il 18 settembre 2020". La sentenza n. **236** ha ritenuto inammissibile la costituzione di Coloplast spa: nella specie, "l'ordinanza di rimessione è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 13 ottobre 2021, e quindi la Coloplast spa avrebbe dovuto costituirsi con deduzioni e procura speciale entro il 2 novembre 2021: il deposito di quest'ultima in data 3 novembre 2021 risulta tardivo". La sentenza n. **239** ha giudicato inammissibili, in quanto tardivi, gli interventi dei Comuni di Inveruno, San Giorgio su Legnano, Bernate Ticino, Cuggiono, Marcallo con Casone, Busto Garolfo, Peschiera Borromeo e Nerviano, dell'IGAS Imprese gas, dell'Assogas – Associazione nazionale industriali privati gas e servizi energetici, dell'Utilitalia – Federazione delle imprese ambientali, energetiche ed idriche, della società Sei – Servizi energetici integrati srl (già Tea Sei srl) e della società 2i rete GAS spa. Secondo l'ordinanza n. **243**, è inammissibile la costituzione di M.F.P. e L.M., in quanto effettuata con atti pervenuti l'8 novembre 2021, e dunque largamente tardiva rispetto al termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella Gazzetta Ufficiale, avvenuta il 27 gennaio 2021.

La sentenza n. **75** ha rigettato un'eccezione regionale di inammissibilità, per asserita inidoneità del termine a difesa, negando rilievo alla circostanza che la notifica alla Regione dell'atto di promovimento "è avvenuta solo dopo il deposito presso la cancelleria" della Corte.

Ai fini della legittimazione a intervenire nel processo costituzionale, i Giudici hanno confermato il costante orientamento secondo cui, in base agli artt. 25 della legge n. 87 del 1953 e 3 delle norme integrative, "la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale,

al Presidente della Giunta regionale”; a questa disciplina “è possibile derogare – senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio – soltanto a favore di terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (...) e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura” (ordinanza n. **191**; in termini analoghi la sentenza n. **46**, le ordinanze nn. **24** e **225** e le ordinanze del 23 giugno, 22 settembre, 5 ottobre e 9 novembre 2021 allegate alle sentenze nn. **180, 210, 218, 239**).

L’ordinanza n. **24** ha rammentato che gli artt. 4 e 4-*bis* delle norme integrative (come modificate dalla delibera della Corte in sede non giurisdizionale dell’8 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 22 gennaio 2020 ed entrata in vigore il giorno successivo) “disciplinano le modalità di intervento nel giudizio costituzionale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*”; ai sensi dell’art. 4-*bis*, comma 2, ove l’interveniente “faccia istanza di accesso agli atti processuali”, la Corte “decide sull’ammissibilità dell’intervento con deliberazione da assumere in camera di consiglio”. L’art. 4, comma 7, prevede che “nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio”; “tale disposizione ha recepito la costante giurisprudenza (...) in ordine all’ammissibilità dell’intervento spiegato nei giudizi in via incidentale da soggetti diversi dalle parti del giudizio principale” (analogamente, sul punto, la sentenza n. **46**, le ordinanze nn. **191** e **225** e le ordinanze allegate alle sentenze nn. **180, 210, 218, 239**). In sostanza, come ha precisato la sentenza n. **46**, “l’intervento è ammissibile solo nell’ipotesi in cui l’incidenza sulla posizione soggettiva dell’interveniente sia conseguenza immediata e diretta dell’effetto che la pronuncia della Corte costituzionale produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*” (similmente le sentenze nn. **128** e **236**) ovvero “si configuri una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall’esito del giudizio incidentale” (così anche le ordinanze nn. **191** e **225**). Pertanto, “l’incidenza sulla posizione soggettiva dell’interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia (...) sulla legittimità costituzionale della legge (...), ma dall’immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*” (ordinanze allegate alle sentenze nn. **180, 210, 218**). Non è, quindi, sufficiente, “al fine di rendere ammissibile l’intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione” della Corte “possa influire: l’intervento di un simile terzo, ove ammesso, contrasterebbe infatti con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto il suo accesso a tale giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale da parte del rispettivo giudice *a quo*” (ordinanza n. **191**; in termini analoghi l’ordinanza n. **225**).

Con riguardo all’intervento nel giudizio incidentale di soggetti rappresentativi di interessi collettivi, la giurisprudenza costituzionale ne ritiene l’inammissibilità qualora essi vantino, rispetto al suo oggetto, un interesse soltanto riflesso, connesso ai generici scopi statutari di tutela degli iscritti. Ciò vale *a fortiori* “alla luce dell’art. 4-*ter* delle Norme integrative, aggiunto dalla delibera in sede non giurisdizionale (...) dell’8 gennaio 2020, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale di presentare alla Corte un’opinione scritta in qualità di *amici curiae*” (ordinanza allegata alla sentenza n. **210**).

Si rammenta che, nel testo delle norme integrative deliberato il 22 luglio 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 novembre 2021, la complessiva disciplina in esame è contenuta negli artt. 3, 4, 5 e 6.

L’ordinanza n. **24** ha motivato l’inammissibilità degli interventi, peraltro tardivi, della FEDERBINGO – Federazione italiana dei concessionari dei giochi bingo con il rilievo che l’interveniente, privo della qualità di parte dei giudizi principali, “non è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che ne legittimi l’intervento”, e “non vanta una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall’esito del giudizio incidentale, bensì un mero, indiretto e più generale, interesse connesso agli scopi statutari di tutela degli interessi economici e professionali dei propri iscritti”. La sentenza n. **46** ha pronunciato l’inammissibilità dell’intervento dell’Associazione nazionale energia del vento (ANEV) che, pur ritualmente costituita in uno dei riuniti processi incidentali in quanto già parte nel corrispondente giudizio *a quo*, “ha anche depositato, negli altri giudizi, atto di intervento *ad adiuvandum*, quale associazione senza scopo di lucro alla quale sono iscritte la maggior parte delle imprese del settore delle energie rinnovabili”. L’ANEV “non vanta un

interesse qualificato che consente l'intervento di terzi nel giudizio incidentale", da ritenere insussistente "ove il terzo sia portatore di meri indiretti, e più generali, interessi, connessi ai suoi scopi statuari". La sentenza n. **128** ha reputato inammissibile l'intervento di C.L. che "non è titolare di una situazione giuridica soggettiva suscettibile" di incisione diretta e immediata ad opera della pronuncia costituzionale ma "è titolare di un rapporto sostanziale, peraltro dedotto in un procedimento diverso da quello pendente innanzi al rimettente, semplicemente regolato dalla norma oggetto di censura". L'ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **180** ha statuito l'inammissibilità degli interventi di N.L.F., M.T.P. e altri poiché "non sono titolari di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse riflesso all'accoglimento della questione, in quanto assoggettato alla disposizione censurata". L'ordinanza n. **191** ha ritenuto inammissibili gli interventi di L.B. e altri in quanto "trovano la loro ragione fondante nella semplice analogia della posizione sostanziale degli intervenienti rispetto a quella delle parti ricorrenti nel giudizio principale". Inoltre, "gli intervenienti non hanno dedotto di aver tempestivamente impugnato, neppure in un distinto giudizio, gli atti amministrativi che li hanno esclusi dalla procedura di assunzione prevista dalla norma censurata, con la conseguenza che, nei loro confronti, il rapporto deve considerarsi esaurito" e "l'eventuale accoglimento delle questioni non potrebbe, comunque sia, produrre alcun effetto utile". L'ordinanza allegata alla sentenza n. **210** e da questa confermata ha dichiarato inammissibile l'intervento del Comitato "Venditori 18135" che non può ritenersi, "quale organismo rappresentativo di soggetti titolari di rapporti giuridici assoggettati alle disposizioni censurate", portatore di un "interesse specifico direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse soltanto riflesso, perché connesso ai generici scopi statuari di tutela e di promozione delle ragioni degli iscritti". In difetto di "un nesso qualificato con lo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo*, non può essere valorizzato neanche il generico interesse del Comitato alla conservazione delle disposizioni censurate in quanto favorevoli alla posizione giuridica dei suoi membri"; né le argomentazioni spese dall'interveniente possono essere considerate alla stregua di opinione riconducibile alla figura degli *amici curiae*, in quanto, "in disparte ogni altra ragione, l'interesse a ottenere, sia pure in via subordinata, tale qualificazione risulta tardivamente esplicitato soltanto nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica". L'ordinanza allegata alla sentenza n. **218** e dalla medesima confermata ha sanzionato come inammissibili gli interventi di e-distribuzione spa e dell'Associazione italiana società concessionarie autostrade e trafori (AISCAT) in quanto soggetti che "non sono titolari di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, bensì di un interesse riflesso all'accoglimento della questione". Con riguardo alla posizione di AISCAT, si è ribadito che l'adozione di un provvedimento di sospensione "impropria" di un giudizio diverso da quello *a quo*, in attesa del pronunciamento della Corte, "non è sufficiente a legittimare la parte a intervenire, perché altrimenti risulterebbe alterata la struttura incidentale del giudizio di legittimità costituzionale". Per l'ordinanza n. **225**, è inammissibile l'intervento *ad opponendum* del Comune di Roccasecca, il quale "è titolare di una posizione sostanziale non qualificata, non immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, ma soltanto analoga a quella del Comune di San Vittore del Lazio, parte attrice nel giudizio principale". La sentenza n. **236** ha reputato inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* di F.M., non avendo lo stesso chiarito "a che titolo egli sia interessato dall'espropriazione forzata oggetto del giudizio principale, nel quale creditore pignoratizio è P.F.". Invero, il silenzio tenuto da F.M. "sulla consistenza del proprio interesse preclude ogni verifica sulla natura qualificata dello stesso, cioè sulla sua diretta e immediata inerente al rapporto dedotto nel giudizio *a quo*". L'ordinanza allegata alla sentenza n. **239** e dalla medesima confermata ha dichiarato inammissibile l'intervento del Comune di Ugnano che, "oltre a non essere parte del giudizio principale, non vanta una posizione giuridica suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale, bensì un interesse riflesso al rigetto delle questioni, in quanto assoggettato alla norma censurata". La sentenza n. **261** ha ribadito l'ordinanza del 24 novembre 2021 con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento dell'associazione riconosciuta Fare Ambiente MEE – Movimento ecologista europeo, "in quanto relativo a un soggetto estraneo al giudizio principale e privo di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio".

La sentenza n. **49** ha disatteso l'eccezione con cui le parti private costituite hanno contestato la regolarità dell'intervento dell'Avvocatura generale dello Stato. Invero, "nell'atto di intervento depositato dalla difesa statale è indicato erroneamente il numero dell'ordinanza di rimessione"; e "il comunicato della determinazione all'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri – pur indicando correttamente la disposizione oggetto di censura, la data dell'ordinanza di rimessione e l'ufficio giudiziario che l'ha emessa – reca l'erronea indicazione del nome delle parti". Tuttavia, "dalla considerazione complessiva degli atti

depositati dalla difesa statale e del contenuto di ciascuno di essi, si comprende agevolmente che si tratta di meri errori materiali che non impediscono di individuare correttamente l'ordinanza di rimessione cui è riferito l'atto di intervento e di riconoscere, pertanto, la sua regolarità".

Circa il ruolo che le parti costituite e gli intervenienti rivestono nell'ambito del processo costituzionale, la Corte ha confermato il tradizionale insegnamento secondo cui l'oggetto del giudizio in via incidentale "è limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, mentre non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia che siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo* (...), sia che siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze" (sentenza n. **35**; similmente le sentenze nn. **109, 147, 149, 172, 202, 210, 218, 230, 237** nonché l'ordinanza n. **165**). Le sentenze nn. **49, 203, 239** hanno escluso la possibilità di "ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente, fino a ricomprendervi questioni formulate dalle parti, che tuttavia egli non abbia ritenuto di fare proprie" (analogamente la sentenza n. **172**). La sentenza n. **119** ha puntualizzato che "spetta alla sola ordinanza di rimessione determinare il *thema decidendum*".

In base a tali principi, si è escluso che potessero formare oggetto di giudizio ulteriori questioni, motivi di censura, parametri e profili prospettati dalle difese delle parti costituite (sentenze nn. **35, 48, 49, 109, 119, 147, 149, 172, 202, 203, 210, 218, 230, 237, 239, 240, 252**; ordinanze nn. **93 e 165**).

La sentenza n. **35** ha rilevato "l'inammissibilità delle ulteriori questioni prospettate nell'atto di costituzione in giudizio del ricorrente nel processo principale, in quanto diverse da quelle proposte nell'ordinanza di rimessione, sia per l'oggetto, che investe disposizioni ulteriori rispetto a quelle censurate dal giudice *a quo* (...), sia per i parametri invocati". In particolare, esula dal *thema decidendum* la censura di invasione della sfera di competenza regionale *ex art. 122 Cost.*, "non condivisa dal rimettente, che ne critica la fondatezza, richiamando la tesi secondo cui la disciplina della sospensione dalle cariche elettive regionali non si inquadra negli istituti dell'eleggibilità e dell'incompatibilità, bensì in quello dell'incandidabilità, riconducibile alla diversa materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva dello Stato". Per la sentenza n. **48**, la richiesta dei ricorrenti di una "pronuncia sostitutiva ben diversa da quella prospettata dal rimettente" è inammissibile perché "non idonea ad allargare il perimetro dell'esame (...), vincolato alle prospettazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, ma sintomatica delle aporie della questione". Secondo la sentenza n. **49**, la delimitazione dei quesiti operata dal rimettente osta all'esame delle "ulteriori censure sollevate dalle parti private" nonché all'accoglimento delle richieste volte a esperire il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia o a stimolare il potere di autorimessione della Corte di altra questione di costituzionalità. L'ordinanza n. **93** non ha potuto prendere in esame una richiesta della parte che "sottende una diversa questione e mira ad ampliare irrualmente il tema del decidere, così come delimitato dall'ordinanza di rimessione". La sentenza n. **119** ha ritenuto inammissibili talune censure formulate dalle parti che indebitamente "hanno introdotto nuovi e autonomi profili di illegittimità costituzionale della disposizione" impugnata. Per la sentenza n. **147**, "il riferimento al parametro convenzionale operato dalla parte non è idoneo ad ampliare il *thema decidendum*, come circoscritto dal rimettente riguardo al solo parametro interno di cui all'art. 3 Cost.". La sentenza n. **202** ha considerato inammissibili i profili di censura avanzati dalla difesa del Comune di Milano "in relazione a parametri costituzionali non evocati dalle ordinanze di rimessione". La sentenza n. **203** ha sanzionato come inammissibile, per difetto del necessario requisito di pregiudizialità, la richiesta di autorimessione, formulata dalla parte privata, di una questione avente "ad oggetto la stessa norma denunciata dal rimettente" e prospettata in riferimento a "parametri diversi da quelli indicati nell'ordinanza di rimessione". Secondo la sentenza n. **210**, "non possono essere presi in considerazione i nuovi profili di illegittimità costituzionale prospettati dalla parte attrice nel procedimento *a quo* con la memoria illustrativa depositata nell'imminenza dell'udienza"; dette censure, "comportando un ampliamento del *thema decidendum* definito dall'ordinanza di rimessione, sono inammissibili". La sentenza n. **218** ha sottolineato "l'estraneità rispetto al (...) giudizio di legittimità costituzionale delle ulteriori censure sollevate dalla parte privata e della questione interpretativa che essa chiede di sottoporre alla Corte di giustizia". La sentenza n. **230** ha escluso che potessero trovare ingresso nel giudizio "questioni in parte già eccepite dal medesimo ricorrente davanti al giudice *a quo* - e da quest'ultimo ritenute manifestamente infondate - e in parte dedotte *ex novo*". Dall'estraneità al *thema decidendum* della censura di incompatibilità con il diritto dell'Unione europea è derivata altresì l'estraneità ad esso "della questione interpretativa che la medesima parte chiede, in via subordinata, di sottoporre alla Corte di giustizia". Infine, è stata reputata inammissibile la richiesta di autorimessione di questione di legittimità costituzionale in quanto "l'obiettivo con essa perseguito è pur sempre quello di estendere il

giudizio (...) a profili eccepiti nel processo principale, ma espressamente esclusi dal giudice *a quo*, che si è pronunciato per la loro manifesta infondatezza”, con la conseguenza che la sollecitazione rivolta alla Corte, ove fosse considerata ammissibile, “finirebbe per configurarsi nella sostanza come l’improprio ricorso a un mezzo di impugnazione della decisione del giudice rimettente”. La sentenza n. **252** ha chiarito che, sebbene “la disposizione censurata ed il parametro evocato siano formalmente gli stessi, la questione illustrata dalla parte privata introduce un profilo di illegittimità costituzionale diverso e ulteriore rispetto a quello fatto proprio dal giudice *a quo*. Le differenti prospettive da cui sono scaturiti i dubbi di legittimità costituzionale rispettivamente avanzati risultano indicative della novità delle censure formulate dalla parte”, che non possono essere prese in considerazione in quanto “volte ad ampliare il *thema decidendum* delineato dall’ordinanza di rimessione”.

La sentenza n. **41** si è soffermata sull’atto, denominato “intervento/opinioni”, con il quale, “in prossimità dell’udienza pubblica, alcuni giudici ausiliari d’appello hanno espresso la propria posizione sulle questioni (...). Esso costituisce non già un atto di intervento, che comunque sarebbe inammissibile sotto plurimi profili, bensì un’opinione riconducibile alla figura degli *amici curiae*. Come tale, l’opinione è parimenti inammissibile in quanto, in disparte ogni altra ragione, è tardiva rispetto al termine di venti giorni dalla pubblicazione delle ordinanze di rimessione” previsto dalle norme integrative. La sentenza n. **180** ha precisato che gli “ulteriori profili, diversi da quelli dell’ordinanza di rimessione, formulati dall’*amicus curiae* non sono oggetto di valutazione”.

## **10. La trattazione congiunta e la riunione delle cause**

L’istituto della riunione (art. 15, secondo comma, delle norme integrative, corrispondente al vigente art. 18) ha registrato un’ampia applicazione.

Le decisioni assunte a seguito di riunione sono state **35** (sentenze nn. **22, 30, 41, 45, 46, 49, 57, 65, 92, 128, 134, 137, 140, 150, 151, 152, 157, 169, 182, 189, 200, 202, 205, 213, 215, 223, 230, 235, 236, 258, 261**; ordinanze nn. **47, 136, 165, 243**). Peraltro, non tutti i casi di riunione hanno fatto seguito alla trattazione congiunta delle cause: infatti, le sentenze nn. **140, 213, 230, 236** hanno deciso congiuntamente questioni trattate in parte in udienza pubblica e in parte in camera di consiglio. Alla “decisione congiunta” dei giudizi riuniti “non è di ostacolo la fissazione in un caso in udienza pubblica, negli altri casi in camera di consiglio” (sentenza n. **140**).

La sentenza n. **22** ha congiuntamente definito, previa riunione, un giudizio in via incidentale e un giudizio in via principale, “avendo essi ad oggetto la stessa disposizione di legge regionale e avendo in comune il parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.”; del resto, “alla riunione non osta di per sé la differente natura – principale e incidentale – dei giudizi”. La sentenza n. **134**, nel riunire un giudizio in via principale e un giudizio in via incidentale, ha affermato che essi “afferiscono alla medesima disposizione di legge” provinciale e che “in entrambi viene dedotta la violazione della competenza esclusiva dello Stato” *ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.*, in relazione allo stesso parametro interposto; alla riunione e alla decisione con unica sentenza, infatti, “non osta la differente natura dei giudizi”.

Talune decisioni hanno riguardato un numero significativo di giudizi, come quelle attinenti alla preclusione dell’iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo (ordinanza n. **47**), alla sospensione delle esecuzioni e all’inefficacia dei pignoramenti, in costanza di pandemia da COVID-19, nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale (sentenza n. **236**) e all’assunzione di allievi agenti della Polizia di Stato, mediante scorrimento di graduatoria limitatamente ai candidati in possesso di nuovi requisiti introdotti *medio tempore* (ordinanza n. **243**).

Tra le motivazioni che hanno condotto alla riunione figurano l’analogia (sentenza n. **150**; ordinanza n. **243**), l’identità (sentenze nn. **45, 49, 57, 151, 157, 169, 182, 200, 215, 223, 258, 261**; ordinanze nn. **136, 165, 243**), la connessione (sentenze nn. **205** e **213**) e lo stretto collegamento (sentenza n. **235**) delle questioni.

La sentenza n. **150** ha deciso giudizi che erano stati già riuniti con l’ordinanza n. 132 del 2020 di rinvio della trattazione delle questioni.

La riunione ha fatto seguito, altresì, all’identità delle disposizioni impuginate (sentenze nn. **57, 137, 157, 189, 202**; ordinanze nn. **47, 136, 165, 243**). L’identità dell’oggetto si è talvolta accompagnata all’identità,

alla parziale coincidenza o sovrapponibilità dei motivi di censura (sentenza n. **137**), delle argomentazioni (sentenze nn. **258** e **261**), dei parametri (sentenze nn. **157**, **258**, **261**) e delle ragioni svolte dal rimettente a sostegno delle questioni (sentenze nn. **189** e **202**).

La riunione disposta dalla sentenza n. **30** è stata motivata “non soltanto per l’ampia coincidenza delle questioni e dei parametri, ma anche perché” in uno dei giudizi “viene sollevata una questione potenzialmente assorbente, qual è la denuncia di violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost.”. La sentenza n. **41** ha sottolineato che le questioni “in massima parte si sovrappongono sia quanto alle disposizioni censurate, sia quanto ai parametri evocati, e sono comunque oggettivamente connesse” (similmente le sentenze nn. **128** e **213**). Le sentenze nn. **46** e **92** hanno ravvisato la “connessione oggettiva” dei giudizi. Per la sentenza n. **65**, le ordinanze di rimessione “pongono questioni sostanzialmente identiche in relazione alle disposizioni censurate e ai parametri evocati”. La sentenza n. **140** ha rilevato che tutti gli atti di promovimento sollevano questioni “sostanzialmente analoghe e comunque strettamente connesse”. La sentenza n. **152** ha motivato la riunione dei giudizi con “la comunanza delle disposizioni censurate” e “l’identità di alcuni dei parametri costituzionali invocati e dei profili e delle argomentazioni utilizzate”. Secondo la sentenza n. **205**, le questioni, “seppur diverse, sono comunque connesse per la parziale coincidenza delle norme censurate e dei parametri evocati”. La sentenza n. **230** ha osservato che le questioni “coincidono per l’oggetto e si fondano su motivi di censura in parte analoghi, anche se riferiti a parametri diversi”. La sentenza n. **236** ha sostenuto che le questioni “sono in larga parte coincidenti”.

## ***11. Le decisioni della Corte***

Nel 2021 sono state rese **115** sentenze e **26** ordinanze.

Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito). A tali categorie si aggiungono quelle delle decisioni interlocutorie e delle ordinanze istruttorie.

### ***11.1. Le decisioni interlocutorie***

Sono state pronunciate **4** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **180**, **210**, **218**, **239**) e **3** ordinanze (nn. **24**, **191**, **225**) adottate in apposite camere di consiglio concernenti l’ammissibilità o meno di interventi di terzi (sul punto, si rinvia *supra*, par. 9).

### ***11.2. Le ordinanze istruttorie***

È stata pronunciata **1** ordinanza istruttoria numerata e pubblicata in Gazzetta Ufficiale (ordinanza n. **131**).

Investita di questioni aventi ad oggetto la disciplina delle residenze per l’esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), la Corte, con l’ordinanza n. **131**, ha disposto un’apposita istruttoria finalizzata ad acquisire specifiche informazioni indispensabili ai fini della decisione. In particolare, sono stati rivolti 14 quesiti a varie autorità: il Ministro della giustizia, il Ministro della salute, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e il Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio.

### ***11.3. Le decisioni processuali***

A) Le decisioni che recano un dispositivo di inammissibilità sono state **53** (sentenze nn. **15**, **17**, **30**, **32**, **33**, **34**, **39**, **45**, **46**, **48**, **57**, **61**, **62**, **65**, **87** – **2** dispositivi –, **96**, **98**, **103**, **114**, **117** – **2** dispositivi –, **120**, **123**, **127**, **137**, **146**, **147**, **151**, **154**, **155**, **162**, **172**, **181**, **185**, **190**, **196**, **197** – **2** dispositivi –, **198**, **200**, **205**, **210**, **211**, **213** – **2** dispositivi –, **232**, **235** – **2** dispositivi –, **237**, **239**, **240**, **248**, **249**, **250**, **252**, **258**, **259**), per un totale di **58** dispositivi.

Sono state riscontrate le seguenti cause di inammissibilità delle questioni: il difetto di legittimazione *a quo* del rimettente (sentenze nn. **147** e **162**); il difetto di rilevanza (sentenze nn. **57**, **65**, **87**, **96**, **114**, **123**, **137**, **155**, **198**, **211**, **213**, **250**); l’omessa o lacunosa descrizione della fattispecie concreta (sentenze nn. **103**, **114**, **137**, **154**); il difetto di motivazione sulla rilevanza (sentenze nn. **46**, **48**, **98**, **103**, **190**, **196**, **205**, **211**, **235**, **248**, **249**, **258**); la carente motivazione in punto di non manifesta infondatezza (sentenze nn. **114**, **154**, **181**, **252**) o in ordine a specifici parametri (sentenze nn. **30**, **33**, **34**, **39**, **45**, **87**, **123**, **151**, **185**, **197**, **210**, **213**, **237**); l’evocazione di parametro inconfidente (sentenza n. **172**); l’invocazione diretta, anziché come

parametro interposto, di un articolo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (sentenza n. **62**); la formulazione di un *petitum* generico (sentenza n. **117**), oscuro (sentenza n. **117**), indeterminato (sentenza n. **123**), contraddittorio (sentenze nn. **154** e **205**) ovvero fortemente manipolativo e creativo in materia ad alto tasso di discrezionalità legislativa (sentenze nn. **62** e **154**); il carattere perplesso (sentenza n. **39**) e ipotetico (sentenza n. **39**) della questione; la genericità della prospettazione (sentenza n. **39**); l'inadeguatezza, assertività e inconferenza della motivazione (sentenza n. **123**); la non autosufficienza della motivazione dell'atto di promovimento (sentenza n. **137**); l'incompleta o lacunosa ricostruzione e ponderazione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento (sentenze nn. **15**, **61**, **62**, **103**, **114**, **123**, **232**, **239**, **258**); la palese eterogeneità dei *tertia comparationis* individuati dal giudice *a quo* (sentenza n. **117**); la richiesta di una pronuncia manipolativa dal contenuto non costituzionalmente obbligato in materia riservata alla discrezionalità del legislatore (sentenze nn. **120**, **151**, **200**), implicante valutazioni sistematiche (sentenza n. **103**) o l'introduzione di una novità di sistema (sentenze nn. **146** e **240**) ovvero non accompagnata dall'indicazione di una grandezza rinvenibile nell'ordinamento (sentenza n. **117**); la richiesta di una pronuncia additiva con effetti *in malam partem* nel campo dell'ordinamento penitenziario (sentenza n. **17**) ovvero di un intervento implicante un'indebita sovrapposizione rispetto alle opzioni legislative di politica criminale (sentenza n. **259**); il difetto di una soluzione costituzionalmente obbligata al quesito sollevato dal rimettente in una materia caratterizzata dall'ampia discrezionalità legislativa (sentenza n. **32**) ovvero da grande complessità sistematica (sentenza n. **33**); l'erroneità delle premesse interpretative del rimettente (sentenze nn. **127** e **240**).

B] Le pronunce di manifesta inammissibilità sono state **15** (sentenze nn. **140 – 2 dispositivi –**, **178**, **227**; ordinanze nn. **47**, **69**, **93**, **99**, **130**, **136**, **159**, **184 – 2 dispositivi –**, **192**, **206**, **224**, **242**), per un totale di **17** dispositivi.

Talune decisioni hanno replicato il giudizio già precedentemente reso nello stesso senso (ovvero nel senso dell'inammissibilità) dalla Corte su questioni identiche o analoghe (sentenza n. **140**; ordinanze nn. **99**, **136**, **184**).

Le cause della manifesta inammissibilità possono essere ricondotte a quattro categorie, concernenti, rispettivamente, (a) l'assenza del nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio in via incidentale, (b) i vizi che affliggono l'ordinanza di remissione, (c) la tipologia di pronuncia richiesta alla Corte, (d) la sopravvenuta carenza di oggetto conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata.

a) Talune decisioni hanno riscontrato il difetto del nesso di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e il giudizio di costituzionalità (ordinanze nn. **69**, **130**, **184**). Per maggiori dettagli sul requisito della rilevanza, si rinvia *supra*, par. 3.

b) La categoria più consistente è quella delle dichiarazioni di manifesta inammissibilità per vizi dell'ordinanza di remissione (sentenze nn. **140**, **178**, **227**; ordinanze nn. **69**, **99**, **130**, **136**, **159**, **224**, **242**). Per un riepilogo dei vizi che possono inficiare l'atto di promovimento, si rinvia all'esposizione svolta *supra*, par. 4.

c) In ordine alla particolare tipologia di pronuncia richiesta dal rimettente, si è ribadito che alla Corte sono preclusi interventi, anche solo di integrale ablazione, comportanti una novità di sistema (ordinanza n. **242**). Per approfondimenti sullo specifico punto, si rinvia *supra*, par. 4.

d) L'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata dal rimettente ha determinato le pronunce di manifesta inammissibilità adottate, per sopravvenuta carenza di oggetto della questione, con le ordinanze nn. **47**, **93**, **184**, **192**, **206**. In tali ipotesi, come già osservato *supra*, par. 6, in forza dell'efficacia *ex tunc* della pronuncia di accoglimento, è inibita al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione.

C] Le decisioni con cui la Corte ha restituito gli atti al rimettente sono state **2** (ordinanze nn. **60** e **243**).

La restituzione è conseguita alla presa d'atto di interventi legislativi sopravvenuti che hanno modificato la specifica disciplina impugnata e, più in generale, mutato il quadro normativo tenuto presente dal giudice *a quo*.

L'ordinanza n. **60** ha osservato che il d.lgs. n. 10 del 2021 ha modificato "sia la disposizione censurata, sia la disposizione invocata dal giudice *a quo* quale *tertium comparationis*"; lo *ius superveniens* ha inciso

“così profondamente sull’ordito logico che sta alla base delle censure prospettate da rendere necessaria la restituzione degli atti al giudice *a quo* perché possa procedere alla rivalutazione della non manifesta infondatezza delle questioni prospettate, tenendo conto delle intervenute modifiche”. L’ordinanza n. **243** ha sottolineato che il sopravvenuto art. 260-*bis* del d.l. n. 34 del 2020 ha dichiaratamente perseguito lo “scopo di definire il contenzioso insorto riguardo ai requisiti di partecipazione alla procedura concorsuale” oggetto dei giudizi *a quibus*. La norma “è atta, dunque, a superare i dubbi di legittimità costituzionale denunciati, rispetto a tutti i candidati che abbiano tempestivamente impugnato gli atti di esclusione dalla procedura, come i ricorrenti nei giudizi principali”; ne consegue la restituzione degli atti, per un nuovo esame della rilevanza delle questioni alla luce dello *ius superveniens*, non potendo trovare ingresso la richiesta erariale di una pronuncia di inammissibilità dei quesiti per cessazione della materia del contendere nel giudizio principale.

D] Sono stati disposti **2** rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell’Unione europea nell’ambito di giudizi incidentali riguardanti la disciplina nazionale del mandato d’arresto europeo (ordinanze nn. **216** e **217**).

Nell’ordinanza n. **216**, la Corte – investita della mancata previsione, quale motivo di rifiuto della consegna all’autorità giudiziaria dello Stato di emissione, delle “ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile”, comportanti “il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta” – ha chiarito che le questioni, pur sollevate in riferimento esclusivamente a parametri interni, “non concernono soltanto la compatibilità delle disposizioni censurate con la Costituzione italiana, ma coinvolgono preliminarmente l’interpretazione del diritto dell’Unione europea, del quale la legge nazionale (...) costituisce specifica attuazione”. Spetta in primo luogo al diritto dell’Unione “stabilire gli standard di tutela dei diritti fondamentali al cui rispetto sono subordinate la legittimità della disciplina del mandato di arresto europeo, e la sua concreta esecuzione a livello nazionale, trattandosi di materia oggetto di integrale armonizzazione”. Pertanto, “esigenze di uniformità ed effettività nell’applicazione del mandato di arresto europeo nello spazio giuridico dell’Unione” hanno indotto a sottoporre alla Corte di giustizia, “nella sua funzione di interprete eminente del diritto” sovranazionale e “in un quadro di costruttiva e leale cooperazione tra i diversi sistemi di garanzia”, il quesito se l’art. 1, par. 3, della decisione quadro 2002/584/GAI, letto alla luce degli artt. 3, 4 e 35 CDFUE, debba essere interpretato nel senso che l’autorità giudiziaria di esecuzione, ove ritenga che la consegna di una persona afflitta da gravi patologie di carattere cronico e potenzialmente irreversibili possa esporla al pericolo di subire un grave pregiudizio alla sua salute, debba richiedere all’autorità giudiziaria emittente le informazioni che consentano di escludere la sussistenza di questo rischio, e sia tenuta a rifiutare la consegna allorché non ottenga assicurazioni in tal senso entro un termine ragionevole.

L’ordinanza n. **217** attiene alla diversa questione, sollevata in relazione a parametri costituzionali, sovranazionali e internazionali, della mancata previsione del rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non appartenente all’Unione europea, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano, qualora la Corte d’appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata dall’autorità giudiziaria di uno Stato membro sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno. La questione presenta “elementi di novità rispetto alla giurisprudenza della Corte di giustizia sinora formatasi” e non risulta risolta da una precedente sentenza costituzionale riguardante il cittadino di altro Stato membro. In un settore “oggetto di integrale armonizzazione”, nel quale è il diritto dell’Unione a definire “il livello di tutela dei diritti fondamentali suscettibili di porre limiti al dovere di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie”, i Giudici hanno sottoposto alla Corte di giustizia, “nella sua funzione di interprete eminente del diritto europeo” e in un quadro di “costruttiva e leale cooperazione tra i diversi sistemi di garanzia”, i seguenti quesiti: se l’art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, interpretato alla luce del precedente art. 1, par. 3, e dell’art. 7 CDFUE, osti a una normativa, come quella italiana, che – nel quadro di una procedura di mandato di arresto europeo finalizzato all’esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza – precluda in maniera assoluta e automatica alle autorità giudiziarie di esecuzione di rifiutare la consegna di cittadini di paesi terzi che dimorino o risiedano sul suo territorio, indipendentemente dai legami che essi presentano con quest’ultimo; in caso di risposta affermativa, sulla base di quali criteri e presupposti tali legami debbano essere considerati tanto significativi da imporre all’autorità giudiziaria dell’esecuzione di rifiutare la consegna”.

Al riguardo, si rinvia alle ulteriori trattazioni svolte *infra*, Parte II, cap. IV.

E] L’ordinanza n. **97** ha rinviato all’udienza pubblica del 10 maggio 2022 la trattazione delle questioni

aventi ad oggetto la preclusione assoluta del beneficio della liberazione condizionale al condannato all'ergastolo per delitti di "contesto" mafioso, che non collabora utilmente con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere (anche grazie a provvedimenti di liberazione anticipata). I quesiti investono "tipiche scelte di politica criminale", "non costituzionalmente vincolate nei contenuti", che eccedono i poteri della Corte e attengono alla discrezionalità legislativa. Peraltro, ferme le "ragioni di incompatibilità con la Costituzione attualmente esibite dalla normativa censurata", un "accoglimento immediato delle questioni (...) comporterebbe effetti disarmonici sulla complessiva disciplina" penitenziaria. Pertanto, "esigenze di collaborazione istituzionale" hanno imposto al Collegio di "disporre, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale, il rinvio del giudizio in corso e di fissare una nuova discussione (...), dando al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia. Rimarrà nel frattempo sospeso anche il giudizio *a quo*. Spetta in primo luogo al legislatore, infatti, ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo"; mentre il compito della Corte sarà quello di "verificare *ex post* la conformità a Costituzione delle decisioni effettivamente assunte".

F] L'ordinanza n. **18** ha sospeso il giudizio incidentale e disposto la trattazione innanzi alla Corte, previa autorimessione, delle questioni concernenti l'automatica acquisizione alla nascita, in mancanza di diverso accordo dei genitori, del cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi. I Giudici hanno sottolineato il "rapporto di presupposizione e di continenza" tra gli indicati dubbi di costituzionalità e la specifica questione dedotta dal rimettente, relativa alla preclusione ai genitori naturali della facoltà di trasmettere, di comune accordo, al momento della nascita del figlio da entrambi riconosciuto, il solo cognome materno. Le questioni oggetto di autorimessione sono state considerate, oltre che non manifestamente infondate, logicamente pregiudiziali e strumentali per definire i quesiti sollevati dal giudice *a quo*.

G] La sentenza n. **127** ha, tra l'altro, ritenuto di trasmettere gli atti del giudizio al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per gli eventuali provvedimenti di competenza poiché, in contrasto con l'art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, il Presidente della sezione procedente del tribunale *a quo* ha disposto la prosecuzione del processo principale nonostante la pendenza dell'incidente di costituzionalità.

#### **11.4. Le decisioni di rigetto**

A] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di manifesta infondatezza sono state **12** (sentenze nn. **39, 92, 140, 148, 150, 205**; ordinanze nn. **99, 111, 165, 214, 224, 244**), per un totale di **12** dispositivi.

Una pronuncia ha ravvisato l'inidoneità della norma impugnata a violare i parametri invocati (sentenza n. **150**).

In genere la pronuncia di manifesta infondatezza è stata dedotta, in assenza di profili o argomenti nuovi, diversi o ulteriori prospettati dal giudice *a quo*, da precedenti decisioni di rigetto di identiche o analoghe questioni (sentenze nn. **39, 92, 140, 148, 205**; ordinanze nn. **99, 111, 165, 214, 224, 244**).

La sentenza n. **148** ha osservato che le "pur articolate deduzioni sviluppate dall'ordinanza di rimessione non offrono elementi utili a indurre ad un ripensamento delle conclusioni all'epoca raggiunte" (in una sentenza di rigetto e in un'altra di accoglimento) che "debbono (...) essere integralmente confermate".

B] Le decisioni di rigetto che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **49** (sentenze nn. **1, 14, 21 – 2 dispositivi – , 30 – 2 dispositivi – , 35, 39, 45, 46, 48, 49, 64, 71, 83, 87, 89, 92, 109, 117, 126, 133 – 2 dispositivi – , 149, 150 – 2 dispositivi – , 152, 169, 172, 173, 174, 180, 181, 182, 183, 194, 197, 198, 203, 204, 207, 208, 210, 213 – 5 dispositivi – , 215, 223, 230, 231, 236 – 2 dispositivi – , 237, 238, 250, 260**), per un totale di **58** dispositivi.

Le sentenze nn. **21, 64, 89, 109, 150, 183, 197** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione infondata "nei sensi di cui in motivazione", facendo così riferimento all'interpretazione corretta della disposizione impugnata fornita in motivazione e idonea a fugare i dubbi di costituzionalità proposti dal rimettente.

Nelle sentenze nn. **1, 14, 30, 35, 39, 46, 48, 49, 71, 87, 117, 126, 152, 173, 180, 181, 194, 208, 210, 213, 230, 231, 236, 238** la declaratoria di non fondatezza è derivata dalla constatazione della non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore, mentre le sentenze nn. **1, 14, 21, 30, 35, 45, 46, 48, 49, 71, 83, 87, 92, 126, 133, 149, 152, 172, 173, 174, 182, 198, 203, 207, 208, 210, 213, 215, 230, 231, 236, 237, 238, 260** hanno rilevato l'inidoneità della disciplina censurata a violare i parametri indicati dal rimettente.

Le sentenze nn. **169, 172, 204** hanno riscontrato l'erroneo presupposto interpretativo del rimettente.

La ravvisata eterogeneità delle situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumerne la violazione del principio di uguaglianza ha determinato o concorso a determinare le declaratorie di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **30, 71, 152, 172, 180, 250**.

La non pertinenza di uno degli evocati parametri ha concorso a determinare il rigetto delle questioni esaminate dalle sentenze nn. **149, 150, 230**.

La sentenza n. **223** ha escluso l'idoneità, *ratione temporis*, dell'evocato parametro interposto, entrato in vigore il 6 dicembre 2011 e privo di efficacia retroattiva, a determinare la dedotta illegittimità della denunciata norma regionale per il periodo precedente alla novella statale

### **11.5. Le decisioni di accoglimento**

**40** sentenze contengono una o più declaratorie di illegittimità costituzionale (sentenze nn. **15 – 2 dispositivi – 21, 22, 28, 34, 41, 55, 56, 59, 63, 68, 75, 80, 83, 84 – 3 dispositivi – 102, 112, 119, 128, 133, 134, 137 – 2 dispositivi – 140, 143, 148, 150 – 2 dispositivi – 157, 175, 178 – 2 dispositivi – 185, 189, 202 – 2 dispositivi – 215, 218 – 2 dispositivi – 227 – 2 dispositivi – 235 – 2 dispositivi – 236, 247, 260, 261**), per un totale di **50** dispositivi.

A] In **16** occasioni si è registrata una dichiarazione di illegittimità costituzionale di intere disposizioni legislative (sentenze nn. **21, 22, 75, 80, 128, 134, 150, 175, 185, 189, 202, 218, 227, 235 – 2 dispositivi – 236, 260**), per un totale di **17** dispositivi.

La sentenza n. **189** ha dichiarato illegittime le censurate disposizioni regionali, adottate in coerenza con l'originario Titolo V della Parte II della Costituzione, a far data dal 29 aprile 2006, cioè dall'entrata in vigore della disciplina statale dettata in attuazione del nuovo riparto di competenze disegnato con la revisione del 2001. Il medesimo capo reca altresì la declaratoria di illegittimità di una lettera dell'impugnato comma "limitatamente al riferimento" alla lettera precedente.

B] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura additiva sono state **8** (sentenze nn. **28, 34, 41, 63, 83, 112, 133, 157**) per un totale di **8** dispositivi. Esse aggiungono alla disposizione significati normativi, dichiarandola incostituzionale "nella parte in cui non prevede" un determinato contenuto (sentenze nn. **34, 63, 83, 133**), "nella parte in cui non consente" (sentenza n. **157**) l'esercizio di una facoltà, "nella parte in cui non esclude" (sentenza n. **28**) determinati giorni dal computo della malattia consentita.

La sentenza n. **41** ha dichiarato illegittime plurime disposizioni "nella parte in cui non prevedono" la loro applicabilità fino a un termine entro e non oltre il quale il legislatore è chiamato a intervenire. La sentenza n. **112** ha giudicato illegittime talune disposizioni "nella parte in cui non consentono" di inquadrare determinati nuclei familiari in una certa area di tutela.

C] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo ablatorio (o di accoglimento parziale) sono state **16** (sentenze nn. **55, 56, 68, 84, 102, 119, 137, 140, 143, 148, 178, 189, 215, 227, 247, 261**), per un totale di **16** dispositivi. Esse erodono la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale "nella parte in cui prevede" (sentenze nn. **55, 119, 137, 140, 143, 247**) o "dispone" (sentenza n. **215**) un certo contenuto, "in quanto interpretata nel senso" costituzionalmente incompatibile espresso dal diritto vivente (sentenza n. **68**), "nella parte in cui si applica" (sentenza n. **84**) a un determinato soggetto, "limitatamente alle parole" (sentenze nn. **56, 102, 148, 178**) o "alla parte in cui stabilisce" (sentenza n. **227**) le parole specificamente indicate nel dispositivo, limitatamente "al riferimento" alla precedente lettera del medesimo comma (sentenza n. **189**).

La sentenza n. **189** reca, nel medesimo capo, la declaratoria di illegittimità di un'intera lettera del comma denunciato. La sentenza n. **261** ha ritenuto illegittimi taluni commi "nella parte in cui prevedono" un determinato contenuto.

D] Le decisioni che contengono dispositivi di tipo sostitutivo sono state **2** (sentenze nn. **15 e 59**), per un totale di **2** dispositivi. Simili pronunce, al fine di sostituire un contenuto normativo incostituzionale con altro conforme a Costituzione ed espressamente enunciato nel dispositivo, dichiarano illegittima una disposizione "nella parte in cui prevede" (sentenza n. **59**) o "nella parte in cui afferma" (sentenza n. **15**) un determinato precetto "invece che" (sentenza n. **59**) o "anziché" (sentenza n. **15**) un altro costituzionalmente imposto o compatibile.

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale *ex art. 27* della legge n. 87 del 1953 sono stati **8** (sentenze nn. **15, 84 – 2 dispositivi – 137, 150, 178, 202, 218**).

La sentenza n. **15** ha esteso la declaratoria di illegittimità ad altra “disposizione di contenuto identico rispetto a quello della norma censurata”. La sentenza n. **84** ha sottolineato l’identità strutturale della situazione considerata da una delle norme caducate in via consequenziale e l’invarianza del dato testuale rispetto ai profili di contrasto con i parametri evocati. La sentenza n. **137** ha esteso la declaratoria di illegittimità *in parte qua* alla norma a regime che produceva, al pari di quella denunciata, il medesimo pregiudizio al diritto all’assistenza. La sentenza n. **202** ha coinvolto nella declaratoria di illegittimità una disposizione che stabiliva, al ricorrere dei presupposti ivi indicati, l’ultrattività delle norme originarie caducate direttamente. La sentenza n. **218** ha ritenuto illegittime disposizioni integrative della normativa dichiarata incostituzionale, costituendo “un insieme organico, espressivo di una logica unitaria”, che impone la stessa sorte.

## ***12. La correzione degli errori materiali***

È stata adottata **1** pronuncia di correzione di errori materiali riguardanti precedenti giudizi incidentali. L’ordinanza n. **73** ha disposto la correzione dell’errore materiale presente nel “Considerato in diritto” della sentenza n. 33 del 2021.

## Capitolo II

### *Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale*

#### *1. Premessa*

Nel 2021 la Corte ha reso **108** decisioni in sede di giudizio principale: **91** sentenze (nn. **2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 16, 20, 22, 23, 25, 29, 31, 36, 37, 38, 42, 44, 50, 52, 53, 54, 58, 70, 72, 74, 76, 77, 78, 82, 86, 88, 90, 91, 95, 101, 104, 106, 107, 108, 113, 115, 116, 118, 124, 125, 129, 132, 134, 138, 139, 141, 142, 144, 145, 153, 156, 158, 160, 161, 163, 166, 167, 168, 170, 171, 176, 177, 179, 187, 195, 199, 201, 209, 212, 219, 220, 221, 226, 228, 229, 233, 234, 241, 245, 246, 251, 257, 262**) e **17** ordinanze (nn. **4, 8, 12, 13, 26, 43, 51, 79, 81, 85, 94, 100, 121, 122, 135, 222, 253**).

Le sentenze nn. **22** e **134** hanno congiuntamente definito, previa riunione, un giudizio in via principale e un giudizio in via incidentale aventi ad oggetto la medesima disposizione e accomunati dall'evocazione di uno stesso parametro. La sentenza n. **108** ha riunito due giudizi in via principale e un conflitto tra enti in ragione della loro evidente connessione soggettiva e oggettiva.

#### *2. Il ricorso*

Dei **111** ricorsi decisi nell'anno, **98** sono stati presentati dallo Stato, **11** dalle Regioni (**2** da Calabria, Sardegna e Veneto, **1** da Liguria, Sicilia, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta) e **2** dalla Provincia autonoma di Trento.

L'atto introduttivo del giudizio di legittimità costituzionale in via principale ha frequentemente richiamato l'attenzione della Corte, che ha avuto così modo di esprimersi sul contenuto del ricorso, sulla sua notificazione e sul rapporto tra il ricorso e la delibera di impugnazione dell'organo politico.

##### *2.1. Il contenuto del ricorso*

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

La sentenza n. **25** ha rammentato che “il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure” (analogamente le sentenze nn. **20, 29, 42, 52, 88, 91, 95, 170, 171, 201, 219, 234, 262**). La sentenza n. **170** ha altresì puntualizzato che il ricorrente ha l'onere di “suffragare le ragioni del dedotto contrasto con una argomentazione non meramente assertiva, chiara e completa” (in termini analoghi la sentenza n. **219**). Le sentenze nn. **2, 115, 171** hanno confermato che “l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale” (similmente le sentenze nn. **20, 36, 78, 82, 88, 170, 219, 262**). Per la sentenza n. **91**, l'onere di adeguata motivazione impone che, “a supporto delle censure prospettate, il ricorrente chiarisca il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus* lamentato” (in termini equivalenti la sentenza n. **115**); inoltre, nel prospettare un vizio in relazione a norme interposte specificamente richiamate, il ricorso deve evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato”. Peraltro, come hanno precisato le sentenze nn. **52, 171, 262**, “allorquando l'atto introduttivo, pur nella sua sintetica formulazione, consenta di individuare con sufficiente chiarezza” il parametro asseritamente violato e “la *ratio* del prospettato contrasto della disposizione denunciata con il parametro stesso (...), l'impugnativa proposta è ammissibile” (similmente la sentenza n. **219**). Analogamente, la sentenza n. **195** ha sostenuto che, pur “nella maggiore pregnanza che l'onere di motivazione assume nei giudizi in via principale (...), l'indicazione del parametro costituzionale violato può essere ricavata dalla motivazione se (...) le espressioni utilizzate dal ricorrente sono univoche”.

La costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **38** ammette le questioni interpretative nel giudizio in via principale, a differenza di quello in via incidentale. La sentenza n. **58** ha specificato che, nel giudizio in via principale, “il ricorso promosso in via cautelativa supera il vaglio di ammissibilità se, nonostante i dubbi avanzati, l’interpretazione prospettata non appaia implausibile e, comunque, sia ragionevolmente desumibile dalle disposizioni impugnate”.

Il ricorrente, “a differenza del giudice rimettente nell’incidente di costituzionalità, non ha l’onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata, potendo trovare ingresso, nel giudizio in via principale, anche questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, purché le interpretazioni prospettate non siano implausibili e siano ragionevolmente collegabili alle disposizioni impugnate” (sentenza n. **37**). La possibilità “di dare alle norme impugnate nei ricorsi in via principale un’interpretazione costituzionalmente conforme non comporta automaticamente l’inammissibilità della censura, attenendo piuttosto al merito” (sentenza n. **54**).

Talvolta sono state respinte eccezioni di inammissibilità per il carattere interpretativo delle questioni (sentenza n. **38**) e per l’omessa considerazione di un’interpretazione costituzionalmente orientata della censurata disciplina (sentenze nn. **37** e **54**).

La sentenza n. **37** ha puntualizzato che “l’interpretazione conforme suggerita dalla difesa regionale non è compatibile con il testo delle norme impugnate. (...) queste ultime garantiscono lo svolgimento di talune attività che, al contrario, la disciplina statale ben potrebbe precludere in assoluto, in ragione dell’andamento dell’epidemia: in tali campi, neppure le ordinanze presidenziali potrebbero risolvere l’antinomia. Ma, prima ancora di ciò, è evidente che la legge regionale impugnata impedisce l’immediata e diretta applicabilità delle misure statali sul territorio valdostano, visto che esse per larga parte non possono trovare spazio, ove differenti dalle previsioni legislative regionali, se non a seguito di un recepimento da parte del Presidente della Giunta. È perciò chiaro che i vizi (...) denunciati dal ricorrente sono imputabili non al volto contingente che l’ordinamento valdostano può assumere, di volta in volta, a seguito delle ordinanze del Presidente della Regione, ma alle previsioni legislative impugnate. Esse collocano tali ordinanze nel quadro di una procedura di contenimento del virus differente da quella statale, e potenzialmente idonea a impedire la immediata applicazione di quest’ultima, per di più in una materia ove, invece, la tempestività della risposta all’evoluzione della curva epidemiologica è fattore decisivo ai fini della sua efficacia”. Per la sentenza n. **38**, “la lettura sistematica della disposizione impugnata non è certo di per sé causa di inammissibilità, costituendo anzi, una lettura di questo tipo, applicazione di un consolidato criterio ermeneutico”; inoltre, il collegamento con altra norma regionale, già denunciata in via principale, non si risolve in un’inammissibile censura indiretta di quest’ultima, concretando piuttosto un’argomentazione utile alla nuova impugnativa rivolta avverso un precetto sostanzialmente confermativo di quello precedente.

La sentenza n. **58** ha preliminarmente riconosciuto che “il ricorso è promosso in via cautelativa, nell’ipotesi in cui fossero ritenute applicabili” anche alla ricorrente le impugnate disposizioni statali. Né la circostanza è stata reputata ostativa all’ammissibilità delle censure attesa la non implausibilità dell’interpretazione sostenuta nel ricorso.

Con un ricorso può essere prospettata una pluralità di questioni. La sentenza n. **82** ha rammentato che “la Corte può discrezionalmente e insindacabilmente decidere l’ordine delle questioni da affrontare”, anche per motivi di “economia di giudizio” (similmente la sentenza n. **142**). La sentenza n. **138** ha ritenuto di procedere a un “esame separato delle singole questioni proposte” con il ricorso poiché le disposizioni impugnate “hanno differenti oggetti e sono censurate in riferimento a diversi parametri”. Per contro, la sentenza n. **141** ha ritenuto che le censure statali, “pur nella diversità delle materie disciplinate, possono essere oggetto di una comune trattazione preliminare in ragione dell’identico percorso argomentativo sviluppato dal ricorrente”.

Il contenuto del ricorso è stato valutato dalla Corte sotto il profilo della sua idoneità a introdurre correttamente questioni sufficientemente precisate e motivate.

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

a) Quanto all’oggetto del giudizio, una ragione di inammissibilità è stata ravvisata nella denuncia di plurime ed eterogenee disposizioni (sentenza n. **141**). In termini generali, la sentenza n. **107** ha rammentato che l’*aberratio ictus* “ricorre ove sia erroneamente individuata la norma in ordine alla quale sono formulate le censure”.

La sentenza n. **141** ha rilevato che talune questioni investono un intero articolo di legge il quale “presenta un contenuto alquanto ampio e complesso e consta di una molteplicità di disposizioni accomunate solo genericamente dall’obiettivo di realizzare una serie di semplificazioni procedurali (...). L’impossibilità di riferire a singole disposizioni la generica censura formulata nel ricorso e l’altrettanto evidente impossibilità di operare una sua resecazione (...) ne determinano l’inammissibilità”.

b) In merito al parametro, è stata censurata l’invocazione come parametro di una legge ordinaria (sentenze nn. **5** e **167**). La sentenza n. **132** ha precisato che “l’eventuale non conferenza dei parametri costituzionali ritualmente indicati, rispetto al contenuto sostanziale della doglianza, costituisce motivo di infondatezza della questione”.

La sentenza n. **5** ha ritenuto “manifestamente inammissibile la censura – peraltro solo accennata nel ricorso statale – fondata sul preteso contrasto tra le disposizioni impugnate e la disciplina generale delle sanzioni amministrative” dettata dalla legge n. 689 del 1981, che “non ha rango costituzionale e non è (...) evocata come parametro interposto rispetto ad alcun parametro attinente al riparto di competenze tra Stato e Regioni”. La sentenza n. **167** ha dichiarato inammissibile una questione promossa in riferimento ai principi espressi dalla legge n. 212 del 2000, le cui disposizioni, pur costituendo principi generali dell’ordinamento tributario e potendo essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali, “non possono essere assunte quale parametro di legittimità costituzionale, in quanto hanno rango di legge ordinaria”.

Di particolare interesse risultano gli orientamenti relativi ai ricorsi statali promossi nei confronti di norme di enti ad autonomia speciale. La sentenza n. **11** ha ribadito la costante giurisprudenza secondo cui, qualora “venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio non può prescindere dall’indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell’art. 117 Cost.”. Il ricorrente “ben può dedurre la violazione dell’art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (...), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto” (analogamente le sentenze nn. **37** e **42**). L’omessa indicazione delle competenze statutarie “non inficia di per sé l’ammissibilità della questione promossa quando la normativa impugnata dal ricorrente non sia in alcun modo riferibile alle competenze statutarie, così da doversi escludere l’utilità dello scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie” (similmente la sentenza n. **25**). La sentenza n. **25** ha altresì sottolineato l’onere del ricorrente di confrontarsi “con le competenze legislative previste dallo statuto”. Per la sentenza n. **42**, “il ricorso può ritenersi ammissibile allorché fornisca una sufficiente motivazione circa l’impossibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale”.

c) Con riferimento alle problematiche attinenti alla motivazione delle censure, è stato confermato il consolidato orientamento secondo cui l’ammissibilità dell’impugnativa è subordinata al raggiungimento di una “soglia minima di chiarezza e di completezza” (sentenze nn. **29** e **95**; analogamente le sentenze nn. **42**, **52**, **115**, **163**, **171**, **176**, **195**, **201**, **219**). Il vaglio di ammissibilità delle censure, nei ricorsi in via principale, “richiede una motivazione adeguata e non meramente assertiva” (sentenze nn. **78** e **88**; similmente la sentenza n. **82**) o “apodittica” (sentenza n. **141**). Pertanto, la genericità delle doglianze, “sprovviste di una adeguata argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati”, determina l’inammissibilità della questione (sentenza n. **262**).

Numerose sono state le dichiarazioni di inammissibilità per assoluta (sentenze nn. **2** e **25**) genericità (sentenze nn. **25**, **36**, **42**, **78**, **95**, **168**, **171**, **262**), oscurità (sentenze nn. **2**, **115**, **163**, **168**), contraddittorietà (sentenze nn. **168** e **176**), assertività (sentenze nn. **25**, **42**, **168**, **176**), per difetto assoluto di motivazione (sentenze nn. **2**, **25**, **42**, **88**, **118**, **168**), per carenza di adeguata motivazione (sentenze nn. **2**, **36**, **91**) delle censure; per la lacunosità del percorso argomentativo (sentenza n. **20**); per il difetto di un qualsiasi impianto argomentativo (sentenze nn. **82** e **163**); per il difetto di autonoma e specifica motivazione della questione (sentenza n. **7**); per la lacunosa o inadeguata ricostruzione del sistema normativo (sentenze nn. **170** e **201**); per l’andamento contraddittorio e perplesso del ricorso (sentenza n. **176**).

Secondo la sentenza n. **2**, “il ricorrente non spiega in alcun modo quali sarebbero le ambiguità e incertezze derivanti dalla sovrapposizione delle normative, capaci di inficiare la loro intelligibilità e, pertanto, il buon andamento della pubblica amministrazione. Né l’ampia citazione della sentenza n. 107 del 2017 contenuta nel ricorso vale a colmare tale lacuna motivazionale, posto che in quel caso il ricorrente aveva chiarito quale fosse il principio fondamentale della materia rispetto al quale la norma regionale

andava a sovrapporsi, e aveva concretamente individuato i rischi di elusione di tale principio”. Con riguardo ad altra questione, il ricorso non ha “indicato in alcun modo sotto quali specifici profili la disposizione impugnata risulti contrastare con le norme del t.u. edilizia (...) invocate meramente *per relationem*”. Sotto un ulteriore profilo, il ricorso non ha “chiarito in alcun modo in che cosa consista il lamentato contrasto tra la disposizione regionale (...) e la norma statale invocata quale parametro interposto”. La sentenza n. **20** ha imputato al ricorrente di non avere enucleato “in maniera univoca i principi fondamentali che assume siano stati violati e che toccano ambiti materiali diversi”, di non avere illustrato le ragioni che inducono a ravvisare una lesione di ulteriori parametri extracompetenziali e di non avere ricostruito il quadro normativo in cui si colloca la denunciata previsione. Per la sentenza n. **25**, il ricorrente, nell’indicare la violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., “ha ommesso del tutto di argomentarne le ragioni”; altra doglianza è stata, poi, ritenuta assolutamente generica in quanto “sprovvista di alcuna argomentazione a sostegno del contrasto con i parametri indicati”; infine, con riguardo a un’ulteriore censura, il ricorrente “si è limitato ad indicare la disposizione, senza in alcun modo argomentare la violazione del parametro invocato”. La sentenza n. **36** ha sottolineato che, senza diffondersi in un’adeguata motivazione, il ricorso richiama le due norme oggetto di censura e “omette di illustrare il quadro normativo entro cui si collocano”. A giudizio della sentenza n. **42**, il ricorrente “si limita a prospettare un contenuto lesivo delle norme impugnate in termini solo eventuali e ipotetici”; con riguardo ad altra questione, il ricorso, nel “riassumere il tenore della disposizione censurata” e nell’evocare la violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., ha mancato di “offrire una sia pure sintetica argomentazione di merito”. La sentenza n. **88** ha ravvisato la mancanza di “ogni motivazione sulle ragioni per cui le disposizioni impugnate violerebbero il parametro costituzionale evocato”. Per la sentenza n. **91**, la censura “si limita a denunciare l’invasione, da parte del legislatore regionale, della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», con affermazione priva di idoneo supporto argomentativo. Neppure il riferimento alle leggi statali” assunte quali parametri interposti “appare utile a connotare la censura della relativa chiarezza”. In relazione ad altre norme regionali, il ricorso “non chiarisce il nesso di pertinenza con il parametro costituzionale evocato” e “non consente di cogliere alcun elemento significativo della dedotta illegittimità” ovvero di “individuare alcun profilo di pertinenza con l’ambito di competenza legislativa che si assume invaso”. La sentenza n. **118** ha imputato al ricorrente di non avere chiarito “a quali difficoltà applicative l’asserita sovrapposizione delle due discipline regionali dia luogo, e per quali motivi, comunque, una simile situazione – assai diffusa in ogni settore del diritto – possa assurgere addirittura a vizio di illegittimità costituzionale, anziché limitarsi a dar luogo a ordinarie questioni di interpretazione della legge regionale, la cui soluzione, in caso di contenzioso, spetta alla giurisdizione comune”. La sentenza n. **168** ha ritenuto inammissibile una censura regionale di violazione dell’art. 136 Cost. in quanto, avendo la sentenza n. 233 del 2019 registrato un esito di inammissibilità e di non fondatezza, la ricorrente “non ha chiarito in alcun modo le ragioni per cui da una siffatta pronuncia deriverebbe un giudicato vincolante”. Con riguardo ad altre questioni, la Regione ha richiamato l’art. 119 Cost., “omettendo tuttavia sia di illustrare le ragioni per cui le norme impugnate comprimerebbero la propria autonomia finanziaria, sia di specificare l’entità di tale asserita compressione”. Infine, in relazione a ulteriori quesiti, la ricorrente non ha “sufficientemente chiarito le ragioni del lamentato contrasto”, avendo sostenuto che la denunciata disposizione statale “costituirebbe norma non di principio, ma di estremo dettaglio in materia di legislazione concorrente senza, tuttavia, specificare di quale materia si tratterebbe”. Né tale carenza è colmata dal richiamo a pronunce costituzionali relative a una materia di competenza residuale. La sentenza n. **170** – pur evidenziando che il “prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell’assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo” – ha riscontrato una “lacunosa ricostruzione del sistema normativo”; il ricorrente, infatti, “avrebbe dovuto corroborare tale dato, meritevole di attenta considerazione, con la disamina del contenuto delle disposizioni prorogate, che sola avrebbe potuto dimostrare l’eventuale conflitto con la pianificazione paesaggistica. Il mero richiamo all’elemento temporale non è sufficiente a illustrare il senso e il fondamento delle censure”. Per la sentenza n. **171**, il ricorrente ha dedotto la violazione del parametro “senza minimamente chiarire il meccanismo attraverso cui si realizzerebbe il preteso *vulnus*”, con conseguente “assoluta genericità della doglianza, sprovvista di alcuna argomentazione”. A giudizio della sentenza n. **176**, una delle doglianze statali appare “lacunosa oltre che di non agevole comprensione” poiché il ricorrente “non spiega in cosa consisterebbe la lesione”. Pertanto, il ricorso è stato valutato *in parte qua* inammissibile perché “non contiene una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con il parametro evocato e una, sia pur sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure”. In ordine ad altra censura, il ricorrente ha solo asserito “il contrasto della disposizione impugnata con le norme del codice del terzo settore (...), senza addurre

ragioni quanto alla consistenza del vizio lamentato e, ancor prima, alla pertinenza del richiamo a tale parametro interposto”. In relazione a ulteriore questione, la pronuncia – nel rilevare che il ricorrente, “senza operarne alcuna graduazione, pone (...) alla base dei propri motivi di impugnazione assunti contraddittori” – ha sanzionato l’“andamento contraddittorio e perplesso del ricorso” che “si traduce nell’inidoneità del medesimo a evidenziare e spiegare il *quomodo* del preteso *vulnus* (...), perché esso formula una censura (...) che smentisce la stessa premessa da cui muove il ricorrente”. Infine, si è ravvisato il carattere logicamente contraddittorio di un’ultima questione in quanto non possono coesistere, “se non in un rapporto di subordinazione, non dedotto nel ricorso”, “una censura attinente sia all’*an*, sia al *quomodo* dell’esercizio della potestà regionale”.

Talvolta l’inammissibilità colpisce solo alcune censure, potendo invece la questione essere ammissibile ed esaminata nel merito sotto altri profili (sentenze nn. **2, 7, 25, 82, 115, 118, 129, 166, 167, 168, 171, 176**).

La Corte ha spesso respinto eccezioni di inammissibilità delle questioni per presunti vizi concernenti l’individuazione dell’oggetto (sentenze nn. **5, 25, 70, 95, 107, 158, 220, 245, 257**); dei parametri (sentenze nn. **42, 54, 124, 138, 195, 201**), anche in relazione alle competenze previste dagli statuti speciali (sentenze nn. **7, 11, 25, 37, 42, 52, 82, 101, 139, 167, 257**); la motivazione (sentenze nn. **5, 6, 11, 20, 29, 52, 76, 101, 124, 166, 171, 201, 219, 220, 233, 234, 245, 257, 262**) o la formulazione (sentenze nn. **22, 29, 37, 76, 124, 168, 195, 234**) delle censure; la correttezza del presupposto interpretativo del ricorrente (sentenza n. **76**).

Per la sentenza n. **6**, la motivazione del ricorso, “seppure stringata, è sufficientemente chiara e idonea ad enucleare il dubbio di legittimità costituzionale”. La sentenza n. **11** ha ritenuto che “l’assoluta estraneità alle competenze statutarie, secondo la prospettazione del ricorrente, dei principi fondamentali” in materia di coordinamento della finanza pubblica nonché “il contenuto all’evidenza privatistico” di un’altra delle disposizioni denunciate e “la natura del parametro evocato, che fa riferimento alla materia dell’ordinamento civile”, determinano “la non utilità di una motivazione più pregnante” e di uno scrutinio “alla luce delle competenze statutarie” (analogamente le sentenze nn. **25, 42, 167**). La sentenza n. **20** ha sostenuto che il *vulnus* all’art. 117, terzo comma, Cost. “non è stato delineato in termini assertivi e generici, ma è stato avvalorato dal puntuale richiamo alle misure di contenimento della spesa pubblica racchiuse nella legislazione statale”. Con riguardo ad altra questione, “il ricorrente ha svolto un’argomentazione adeguata a fondamento dell’impugnazione”; inoltre, l’oggetto e le ragioni delle censure “sono stati esposti in maniera intelligibile, così da consentire (...) lo scrutinio del merito”. La sentenza n. **25** ha puntualizzato che “la qualificazione delle disposizioni statali allegate dal ricorrente come principi di coordinamento della finanza pubblica riguarda (...) l’infondatezza e non già l’inammissibilità del ricorso”. In ordine ad altra questione si è osservato che, dalla “valutazione complessiva dell’atto introduttivo, letto non disgiuntamente dalla delibera del Consiglio dei ministri di impugnare la legge della Regione Siciliana, autorizzando la proposizione del ricorso, risulta chiara la volontà del Governo, per il tramite dell’Avvocatura generale, di sottoporre a scrutinio di costituzionalità” le denunciate disposizioni in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost. “L’omessa testuale indicazione delle (...) disposizioni nell’epigrafe e nelle richieste conclusive dell’atto introduttivo, in presenza di una inequivoca” (seppur carente) “motivazione in ordine alla violazione del parametro invocato, costituisce una mera omissione di carattere formale che non pregiudica la identificabilità – e quindi, sotto questo profilo, l’ammissibilità – delle questioni”. La sentenza n. **37** ha rilevato che il ricorso illustra “censure del tutto intellegibili, e adeguatamente motivate, alle quali corrisponde un corpo normativo rispetto ad esse omogeneo”. Invero, decidere se e quali delle denunciate disposizioni regionali “effettivamente ledano i parametri costituzionali invocati dal ricorrente è profilo che attiene al merito delle questioni, e che non ne lambisce, invece, l’ammissibilità”. In definitiva, il ricorso è esplicito “sia nell’indicare il suo oggetto, sia nell’illustrare le censure”. Per altro verso, il ricorrente “ha cura di individuare quali attribuzioni statutarie possano in linea astratta giustificare l’adozione delle norme impugnate, per poi dedurre che, alla luce delle finalità perseguite dal legislatore regionale e del fascio di compositi interessi coinvolti, esse non siano nel caso di specie pertinenti, a fronte delle competenze legislative statali poste a base del ricorso”. In particolare, l’affermazione secondo cui “la materia intersecata dalla legge impugnata non è compresa tra le attribuzioni statutarie della Regione” rende il ricorso ammissibile. Infine, in relazione a un’ulteriore questione, la Corte ha escluso la pretesa contraddizione insita nella congiunta evocazione, ad opera del ricorrente, di un parametro costituzionale e di uno statutario “a fondamento di una censura del tutto univoca” atteso che entrambi “definiscono, in modo convergente, la sfera di attribuzioni del Presidente della Giunta in tema di ordine pubblico e sicurezza”. Secondo la sentenza n. **42**, “il ricorrente ha assolto

all'onere argomentativo richiesto dalla giurisprudenza" costituzionale. Infatti, il ricorso, "assumendo il contenuto di rilievo privatistico delle disposizioni impugnate, implicitamente esclude l'utilità di un confronto con il quadro delle competenze statutarie, corroborando tale implicita assunzione con elementi indiziari (...) idonei a rendere le questioni validamente prospettate e a consentirne così lo scrutinio nel merito" (in termini simili la sentenza n. **167**). Quanto all'eccepita inammissibilità della denunciata violazione di una norma statale interposta entrata in vigore dopo l'impugnata disposizione provinciale si è replicato che la censura governativa, "pur formulata in termini imprecisi", è ammissibile, "perché comunque riferita alla lesione di un dettato normativo nella sostanza vigente al momento dell'adozione delle disposizioni impugnate". La sentenza n. **52**, da un lato, ha rilevato che le censure statali superano la necessaria "soglia minima di chiarezza", emergendo "in termini sintetici, ma sufficientemente" definiti, da una lettura complessiva del ricorso, "pur nell'evidente essenzialità dell'argomentazione"; dall'altro, ha sottolineato che la denuncia di violazione di parametri extracompetenziali ma idonei a imporsi a tutti i soggetti dell'ordinamento ovvero a tutti gli enti costitutivi della Repubblica palesa l'inutilità di uno scrutinio alla luce delle attribuzioni statutarie della resistente (similmente la sentenza n. **82**). La sentenza n. **54** ha ravvisato "la natura tecnica delle prescrizioni (adottate previo parere del Consiglio superiore della sanità)" contenute nel d.m. invocato quale fonte interposta e "la saldatura" con la relativa fonte primaria, risultando così avvalorata l'idoneità del decreto stesso a esprimere principi fondamentali in materie di competenza concorrente. Per la sentenza n. **70**, le "questioni, dichiaratamente promosse in via cautelativa e ipotetica, sono ammissibili perché l'interpretazione prospettata non giunge al punto di perdere ogni collegamento con le disposizioni impugnate". La sentenza n. **95** ha osservato che ciascun motivo di ricorso, "pur essendo in definitiva finalizzato a colpire l'intero art. 148-bis, consente agevolmente di identificare la disposizione di volta in volta oggetto di specifica impugnazione". Per la sentenza n. **107**, l'esame del ricorso "rende evidente che il contenuto delle censure formulate è effettivamente e correttamente rivolto alle disposizioni impugnate, le quali, sebbene innestate in una preesistente normativa, sono dotate di autonoma e distinta portata precettiva, chiaramente individuabile come l'oggetto dell'odierna impugnazione". La sentenza n. **124** ha ritenuto il motivo di ricorso "avvalorato da un'argomentazione sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità", attenendo piuttosto l'eccezione regionale a un profilo di merito. Con riguardo ad altra questione, la pronuncia ha puntualizzato che "le previsioni contenute nella fonte regolamentare sono idonee a esprimere principi fondamentali, vincolanti per la normativa di dettaglio adottata dalla Regione", in quanto legate da "un nesso evidente alla normativa primaria e chiamate a specificarne sul versante tecnico i precetti generali". A giudizio della sentenza n. **166**, il ricorso ha sottolineato "l'evidenza della palese" contraddizione, "rilevabile *per tabulas*, fra quanto contemplato dalla disposizione impugnata e quanto previsto dal parametro interposto". La sentenza n. **171** ha considerato ammissibile il quesito, pur se proposto "in maniera sintetica", in quanto il "semplice raffronto del contenuto delle disposizioni regionali impugnate con il parametro specificamente evocato e la relativa norma interposta è (...) sufficiente a consentire (...) di individuare i termini della questione e di esaminarla nel merito". La sentenza n. **195** ha osservato che la mancata indicazione dell'art. 3 Cost. è "superata dal contenuto della censura, che, in aderenza alla delibera di impugnazione, fa riferimento esplicito al principio di eguaglianza e di proporzionalità". Inoltre, la motivazione "addotta a supporto della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per quanto sintetica, (...) individua il principio fondamentale in assunto violato". La sentenza n. **201** ha sostenuto che le indicazioni del ricorso consentono di "individuare con sufficiente chiarezza i parametri interposti su cui si fonda la questione" e forniscono, "seppur in termini sintetici, un adeguato supporto argomentativo a sostegno della stessa". Secondo la sentenza n. **219**, "pur nell'evidente essenzialità dell'argomentazione, da una lettura complessiva del ricorso" emergono, "in termini sintetici, ma sufficientemente chiari, (...) le ragioni dell'impugnativa". La sentenza n. **220** ha riconosciuto alla ricorrente di avere "assolto all'onere di allegazione su di essa gravante" poiché "la cospicua contrazione della somma trasferita dallo Stato è di per sé in grado di sostenere le potenzialità lesive in relazione allo svolgimento delle funzioni assegnate e quindi di consentire l'esame nel merito della questione". A giudizio della sentenza n. **233**, "la supposta violazione della norma interposta e delle norme costituzionali è motivata in maniera tale da superare il vaglio di ammissibilità, risultando chiare le doglianze del ricorrente". La sentenza n. **234** ha affermato che "l'atto introduttivo, pur caratterizzato da una sintetica esposizione, consente tuttavia di individuare, con sufficiente chiarezza, i parametri asseritamente violati, ivi inclusi quelli interposti, insieme alla *ratio* del prospettato contrasto della disposizione denunciata con i parametri", e non dà adito a dubbi "sul tenore del *petitum* formulato nelle conclusioni"; inoltre, "la pur sintetica esposizione del ricorso non ha mancato di ricostruire, nei suoi tratti salienti, il quadro normativo". Per la sentenza n. **245**, "sia dalla delibera di

proposizione del ricorso, sia dal ricorso stesso emerge chiaramente che le censure (...) sono riferite alle sole prescrizioni contenute nel comma 1” dell’impugnato art. 28, al quale è circoscritto lo scrutinio. La sentenza n. **262** ha ritenuto che il ricorso “rende ben identificabili i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale”, esposte “in modo chiaro e particolarmente articolato”.

Nei casi in cui il complessivo tenore del ricorso, anche alla luce delle indicazioni offerte dalla delibera dell’organo politico che deve necessariamente precedere la proposizione dell’impugnazione, consente la precisa individuazione dei termini della questione, la Corte procede ugualmente all’esame di merito, operando preliminarmente taluni chiarimenti e le opportune precisazioni (sentenze nn. **5, 23, 36, 42, 44, 101, 129, 132, 141, 145, 160, 163, 179, 187, 251, 262**).

La sentenza n. **23** ha puntualizzato che l’esame della questione “deve essere limitato a quelle parti della disposizione impugnata concernenti gli organismi geneticamente modificati”, specificamente investite dalle censure statali, nonostante “la parte ricorrente chieda l’integrale caducazione” della norma. La sentenza n. **42** ha rilevato che, “pur se il ricorrente lamenta, nelle conclusioni dell’atto introduttivo, la violazione del secondo comma dell’art. 3 Cost., dal tenore complessivo dello stesso ricorso e della delibera governativa di autorizzazione si ricava, implicitamente ma chiaramente, la denuncia di violazione del principio di uguaglianza di cui all’art. 3, primo comma, Cost. È quindi con riferimento a tale parametro che la questione deve essere scrutinata nel merito”. La sentenza n. **129** ha escluso che “il richiamo all’art. 41 Cost. contenuto nel corpo del ricorso introduca un’autonoma questione di legittimità costituzionale. Esaminata nel contesto in cui si colloca, e in assenza di specifiche considerazioni al riguardo, la deduzione costituisce piuttosto un argomento a sostegno della censura di violazione della competenza statale in materia di concorrenza”. La sentenza n. **145** ha ritenuto di “individuare l’oggetto della questione da scrutinare, in quanto non coincidente con il portato letterale del *petitum* formulato dal ricorrente”. Come ha evidenziato la resistente, “le motivazioni e le conclusioni del ricorso si rivolgono indistintamente all’intero art. 48 impugnato, senza distinguere tra i diversi commi dei quali lo stesso si compone. La lettura complessiva del ricorso, tuttavia, rende evidente che il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato esclusivamente (...) l’art. 48, comma 1, della legge reg. Toscana n. 51 del 2020, nella parte in cui abroga l’art. 1, commi 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 65 del 2010”. La sentenza n. **160** ha osservato che, pur avendo il ricorrente impugnato i commi 4 e 6 dell’art. 8 della legge siciliana n. 5 del 2019, il comma 4 “è tuttavia estraneo alle censure proposte nel ricorso” e che, tra le due norme, non sussiste un collegamento tale per cui l’eventuale caducazione dell’una dovrebbe necessariamente investire l’altra. Di conseguenza, l’oggetto delle questioni è stato limitato al comma 6. A giudizio della sentenza n. **187**, la “pur scarna prospettazione della ricorrente consente (...) di attingere il merito delle censure e di precisare il *thema decidendum*”.

## ***2.2. La notifica del ricorso; i termini per ricorrere***

La sentenza n. **37** ha confermato che “la notifica del ricorso compiuta a mezzo posta elettronica certificata è valida per instaurare il giudizio” in via principale.

Per la sentenza n. **220**, è “inammissibile il ricorso che integri un tentativo di aggiramento dei termini di decadenza per l’impugnazione di leggi” ritenute illegittime. Pertanto, sono state giudicate inammissibili questioni aventi ad oggetto una norma (peraltro censurata in combinato disposto con altra tempestivamente denunciata) rispetto alla quale “sono decorsi i termini perentori per l’impugnazione”.

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

Particolare importanza viene attribuita alla delibera con la quale lo Stato, le Regioni e le Province autonome si determinano all’impugnazione.

Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. **166**, “nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell’atto d’impugnazione (...), poiché l’omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all’impugnazione dell’organo politico, comporta l’esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso”.

Le sentenze nn. **31** e **90** hanno giudicato inammissibili questioni aventi ad oggetto disposizioni regionali

non contenute nella relazione allegata alla delibera a impugnare del Consiglio dei ministri. La sentenza n. **166** ha rilevato d'ufficio l'inammissibilità della censura statale di violazione di un parametro rispetto al quale "difetta *ab imis*, nella delibera di autorizzazione ad impugnare del Consiglio dei ministri", ogni riferimento.

La sentenza n. **129** ha considerato inammissibili, nella sola parte motiva, questioni "riferite a parametri non indicati nella relazione ministeriale richiamata nella delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato l'impugnazione".

Talvolta la Corte ha respinto eccezioni regionali (sentenze nn. **50** e **54**) e provinciali (sentenza n. **42**) di inammissibilità delle questioni per mancanza di corrispondenza tra il ricorso e la delibera di impugnazione.

La sentenza n. **54** ha puntualizzato che le censure di violazione dell'art. 9 Cost. e del principio di leale collaborazione "sono specificamente svolte nella deliberazione governativa e riprese dall'Avvocatura generale dello Stato nel ricorso".

### **3. L'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale**

Il giudizio in via principale ha ad oggetto atti legislativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome.

**11** decisioni hanno avuto ad oggetto fonti legislative statali (sentenze nn. **58, 70, 104, 107, 108, 168, 187, 220**; ordinanze nn. **79, 121, 122**); **62** pronunce hanno riguardato leggi (sentenze nn. **2, 3, 5, 6, 9, 10, 20, 22, 23, 29, 31, 36, 38, 50, 53, 54, 72, 74, 77, 78, 88, 90, 91, 106, 113, 115, 118, 124, 125, 129, 132, 138, 141, 142, 144, 145, 158, 161, 163, 166, 171, 176, 177, 179, 195, 199, 201, 212, 219, 228, 229, 233, 241, 245, 246, 251**; ordinanze nn. **12, 26, 43, 51, 81, 135**) di Regioni ordinarie; **30** decisioni hanno interessato leggi di Regioni speciali (sentenze nn. **7, 11, 16, 25, 37, 44, 52, 76, 82, 86, 95, 101, 116, 139, 153, 156, 160, 167, 170, 209, 221, 226, 234, 257**; ordinanze nn. **4, 8, 13, 94, 100, 222**); **5** pronunce hanno investito leggi delle Province autonome (sentenze nn. **42, 134, 262**; ordinanze nn. **85** e **253**).

In dettaglio, delle **97** decisioni rese su ricorsi statali, **6** hanno riguardato la Regione Abruzzo (sentenze nn. **9, 106, 118, 199, 228, 229**), **2** la Regione Basilicata (sentenze nn. **72** e **246**), **7** la Regione Calabria (sentenze nn. **10, 22, 50, 78, 219**; ordinanze nn. **26** e **81**), **1** la Regione Campania (sentenza n. **241**), **3** la Regione Friuli-Venezia Giulia (sentenze nn. **7, 139, 167**), **3** la Regione Lazio (sentenze nn. **90** e **141**; ordinanza n. **12**), **5** la Regione Liguria (sentenze nn. **91, 115, 124, 138**; ordinanza n. **135**), **4** la Regione Lombardia (sentenze nn. **161, 163, 233, 245**), **1** la Regione Marche (sentenza n. **179**), **5** la Regione Molise (sentenze nn. **23, 38, 53, 113**; ordinanza n. **43**), **2** la Regione Piemonte (sentenze nn. **125** e **144**), **9** la Regione Puglia (sentenze nn. **29, 36, 74, 129, 142, 166, 195, 251**; ordinanza n. **51**), **10** la Regione Sardegna (sentenze nn. **11, 52, 86, 101, 116, 153, 170, 209, 257**; ordinanza n. **100**), **11** la Regione Siciliana (sentenze nn. **16, 25, 44, 156, 160, 226, 234**; ordinanze nn. **8, 13, 94, 222**), **9** la Regione Toscana (sentenze nn. **2, 3, 6, 31, 88, 145, 158, 177, 212**), **1** la Regione Trentino-Alto Adige (sentenza n. **95**), **5** la Regione Valle d'Aosta (sentenze nn. **37, 76, 82, 221**; ordinanza n. **4**), **8** la Regione Veneto (sentenze nn. **5, 20, 54, 77, 132, 171, 176, 201**), **3** la Provincia autonoma di Trento (sentenze nn. **42, 134, 262**), **2** la Provincia autonoma di Bolzano (ordinanze nn. **85** e **253**).

Può avvenire che, nelle more del giudizio in via principale, le disposizioni censurate subiscano modificazioni, nel qual caso si pone il problema dell'ammissibilità del trasferimento della questione sulla norma che ha sostituito quella impugnata, ancorché nei confronti della stessa non sia stato proposto ricorso. Rinviando *infra*, par. 5, per i profili concernenti la permanenza dell'interesse alla pronuncia, giova ricordare che le sentenze nn. **36, 72, 78, 118, 141, 168, 170, 220** hanno escluso che l'intervenuta modifica della norma originariamente censurata e il sopravvenuto mutamento del quadro normativo avessero un'influenza sulla questione sottoposta alla Corte. In termini generali la sentenza n. **220** ha richiamato le condizioni che, per consolidato indirizzo giurisprudenziale, "consentono il trasferimento della questione sulla nuova norma, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione". Ai fini del trasferimento, infatti, "occorre verificare se lo *ius superveniens* non sia soddisfacente per la ricorrente, abbia carattere marginale, ovvero non sia dotato di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria, in grado di alterarne la portata precettiva".

La sentenza n. **36** ha osservato, da un lato, che la modificazione della norma censurata, "peraltro antecedente alla notifica del ricorso introduttivo, non altera i termini della questione; dall'altro, con riguardo a un ulteriore quesito, che non ricorrono i presupposti "per trasferire lo scrutinio (...) sulla nuova

formulazione” della denunciata disposizione regionale, “impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con un distinto ricorso”. La sentenza n. **78** ha escluso la sussistenza dei “presupposti per trasferire lo scrutinio (...) sulla nuova disposizione, dal momento che essa è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con un distinto ricorso”. La sentenza n. **168** ha sottolineato che, “a seguito della conversione in legge del d.l. n. 150 del 2020”, il contenuto precettivo delle norme denunciate “è rimasto in buona misura inalterato e, anche laddove esse hanno subito modifiche, queste non incidono sui motivi di censura”. Pertanto, poiché, in sede di conversione, “il testo delle norme impugnite non ha subito modifiche di rilievo e considerato che, comunque, anche i profili di parziale novità (...) risultano indifferenti rispetto al concreto tenore delle doglianze”, lo scrutinio “può essere condotto direttamente sulle norme come convertite, tenendo conto delle ragioni esposte in entrambi i ricorsi”. Le argomentazioni della motivazione e le conseguenti statuizioni “devono intendersi cumulativamente riferite agli articoli del d.l. n. 150 del 2020, tanto nella loro originaria formulazione, quanto in quella risultante dalla conversione”. La sentenza n. **170** ha rilevato che una sopravvenuta legge regionale ha nuovamente differito la vigenza di talune disposizioni derogatorie al 31 dicembre 2023; tale ulteriore proroga, “menzionata dalla parte resistente nella memoria illustrativa, è stata impugnata in via autonoma dal Presidente del Consiglio”, sicché lo scrutinio è circoscritto alla sola proroga fino al 31 dicembre 2020 e “non si estende all’ultimo differimento sancito dal legislatore regionale”. La sentenza n. **220** ha, innanzitutto, chiarito che l’originario testo della denunciata disposizione “ha trovato applicazione per il 2020, sicché in relazione a tale annualità la censura deve essere esaminata”. Con riguardo ad altro precetto, le modifiche apportate dallo *ius superveniens*, da un lato, “non appaiono soddisfattive per la ricorrente”, dall’altro, “non sono dotate di quella marginalità in grado di escludere una diversa portata” della disposizione modificata. Pertanto, non sono state riscontrate le condizioni che “consentono di trasferire le questioni sulla norma sopravvenuta, altrimenti supplendosi impropriamente all’onere di impugnazione”.

La sentenza n. **139** ha respinto un’eccezione regionale di inammissibilità o improcedibilità del ricorso statale, avendo lo *ius superveniens* inciso su una “disposizione meramente ancillare” rispetto ad altra censurata dalla cui sorte dipende quella della prima.

La declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, intervenuta successivamente alla proposizione del ricorso, determina il venir meno dell’oggetto della questione, con conseguente esito di manifesta inammissibilità (ordinanza n. **135**).

#### **4. Il parametro del giudizio**

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

In numerosi casi le questioni di legittimità costituzionale sono state prospettate in riferimento (anche) agli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, per asserita lesione delle relative competenze fissate nelle suddette fonti o nelle disposizioni di attuazione (sentenze nn. **58, 70, 107, 187**; ordinanze nn. **121 e 122**) ovvero per presunta eccedenza da tali competenze (sentenze nn. **7, 16, 25, 37, 42, 44, 76, 82, 86, 95, 101, 116, 134, 156, 160, 167, 170, 209, 226, 234, 257, 262**; ordinanze nn. **85, 94, 222**).

La violazione del principio di leale collaborazione risulta dedotta nelle sentenze nn. **29, 37, 44, 54, 58, 70, 104, 125, 163, 168, 187, 219, 257** e nelle ordinanze nn. **4, 121, 122**.

È stata altresì denunciata la violazione dell’art. 117, primo comma, Cost. che prescrive al legislatore statale e regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (sentenze nn. **9, 16, 23, 31, 38, 104, 129, 228, 257**; ordinanze nn. **135 e 222**). La sentenza n. **31** ha puntualizzato che “le censure del ricorrente relative all’asserita violazione del riparto interno delle competenze legislative tra Stato e Regioni assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle doglianze concernenti la violazione dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”. Analogamente, la sentenza n. **38** ha ribadito che “la questione relativa al riparto interno di competenza tra Stato e regioni presenta carattere prioritario, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quella diretta a denunciare la violazione dei vincoli europei, che investe il contenuto della scelta legislativa (...), e va quindi trattata per prima”. Sui rapporti tra l’ordinamento interno e le fonti sovranazionali si rinvia *infra*, Parte II, cap. IV.

La sentenza n. **153** ha precisato che il parametro dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. “deve essere

esaminato in via prioritaria, in quanto attiene al riparto delle competenze tra Stato e Regioni”. Secondo la sentenza n. **195**, lo “scrutinio di legittimità riferito al riparto di competenza” riveste “priorità logica” nei giudizi in via principale.

Le sentenze nn. **5** e **167** hanno confermato che non possono essere assunte, di per sé, come parametro del giudizio di legittimità costituzionale norme di legge ordinaria.

### **5. L'interesse a ricorrere**

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

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

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

La Corte è stata così frequentemente sollecitata dallo Stato a giudicare di asserite lesioni di parametri riconducibili al Titolo V della Parte II della Costituzione unitamente a quelle di altri parametri (sentenze nn. **2, 3, 7, 9, 10, 11, 20, 25, 29, 37, 42, 44, 52, 54, 72, 82, 90, 95, 101, 106, 118, 124, 125, 129, 138, 141, 153, 156, 160, 163, 167, 170, 176, 195, 201, 212, 219, 226, 228, 233, 257, 262**; ordinanze nn. **4, 26, 81, 85, 94, 222**) o anche esclusivamente della pretesa violazione di norme costituzionali estranee al riparto di competenze (sentenze nn. **5, 199, 226, 229**; ordinanze nn. **43, 100, 253**).

I precedenti rilievi non valgono allorché sia una Regione o una Provincia autonoma a proporre ricorso. In proposito, si è ribadita la costante giurisprudenza secondo cui “le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle loro attribuzioni costituzionali e le stesse regioni motivino sufficientemente in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione” (sentenza n. **108**). Per la sentenza n. **187**, le questioni sollevate dalle Regioni “in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale – legislativa, amministrativa o finanziaria – incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali, appunto, trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese; in secondo luogo, l'illustrazione del cosiddetto vizio di ridondanza non dev'essere apodittica, bensì adeguatamente motivata, in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale” (negli stessi termini la sentenza n. **220**).

La sentenza n. **108** ha altresì rammentato che è possibile “motivare la ridondanza di questioni sollevate su parametri costituzionali che non riguardano la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni anche tramite l'indicazione dell'art. 119 Cost.”. Tuttavia, “in tali ipotesi è necessario che la ricorrente argomenti in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale”; diversamente, sono “inammissibili i ricorsi in cui i lamentati effetti negativi sulle finanze della ricorrente sono generici e congetturali e, conseguentemente, del tutto astratta e immotivata è anche la pretesa lesione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali”.

Un esito di inammissibilità, per riscontrato difetto di ridondanza (sentenza n. **187**) o per carente motivazione sul punto (sentenze nn. **108, 168, 187**) è stato talvolta riservato a censure regionali proposte in relazione a parametri diversi da quelli attributivi di competenze costituzionalmente garantite.

A giudizio della sentenza n. **108**, “la ricorrente, nel sollevare le censure in riferimento a parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, motiva in modo generico e apodittico sulle ragioni per le quali le pretese violazioni ridonderebbero sulle attribuzioni dei Comuni veneti e su quelle proprie. Non può, infatti, certo ritenersi sufficiente la generica affermazione operata dalla Regione Veneto che le competenze coinvolte sono quella amministrativa e quella finanziaria”. Né le rilevate lacune nelle motivazioni del ricorso possono essere colmate dalle memorie illustrative depositate in prossimità dell'udienza nelle quali, ad ogni modo, “la ricorrente non è andata

oltre la insufficiente indicazione delle competenze regionali, richiamando peraltro ambiti di competenza differenti da quelli individuati nel ricorso”. Con riguardo a un’ulteriore questione proposta in relazione all’art. 97 Cost., “la ricorrente non ha adeguatamente assolto l’onere di motivazione richiesto in ordine ai profili di una possibile ridondanza sul riparto di competenze”. Per la sentenza n. **187**, “la pretesa violazione dei parametri costituzionali evocati non presenta, nei termini esposti dalla ricorrente, alcun profilo di ridondanza rispetto a sfere di competenza costituzionalmente attribuite alla Regione”; inoltre, a fronte della “ricostruzione assai carente del quadro normativo offerta dalla ricorrente, si staglia il dato (...) secondo cui la disciplina impugnata rientra pacificamente nella competenza esclusiva statale”.

Talvolta la Corte ha respinto eccezioni di inammissibilità di censure regionali per difetto di adeguata motivazione sulla ridondanza (sentenze nn. **168** e **220**).

Secondo la sentenza n. **168**, la Regione “articola una puntuale e documentata indicazione degli elementi che comproverebbero le ripercussioni dell’impugnato comma 2 (...) sulle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa e di autonomia finanziaria”, sicché “risulta sufficientemente motivata la ridondanza della violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost. sull’autonomia organizzativa e di spesa regionale”. La sentenza n. **220** ha chiarito che “l’art. 5 Cost., lungi dall’essere un parametro non competenzaale, nella parte in cui riconosce e promuove le autonomie locali, è per contro la norma costituzionale che sta alla base delle competenze riconosciute alle Regioni e agli enti locali dal Titolo V, Parte II, della Costituzione. Di qui la possibilità per le Regioni di dedurre la violazione nei giudizi in via principale”.

La sentenza n. **108** ha rammentato che le Regioni sono legittimate a denunciare “la lesione delle prerogative costituzionali degli enti locali”. Più diffusamente, nel respingere un’eccezione erariale di inammissibilità, la sentenza n. **220** ha osservato che, ai sensi dell’art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (come sostituito dall’art. 9, comma 2, della legge n. 131 del 2003), “la questione di legittimità costituzionale nei confronti di una legge dello Stato può essere promossa dalle Regioni su iniziativa del Consiglio delle autonomie locali (organo consultivo regionale, ai sensi dell’art. 123 Cost.)”. Peraltro, la Corte ha “progressivamente ampliato il menzionato potere d’iniziativa regionale”, affermando che “le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale”, in quanto “la stretta connessione (...) tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali”.

b) Costituisce condizione per ottenere una pronuncia di merito la sussistenza di un interesse attuale all’impugnazione. Secondo la sentenza n. **101**, “l’interesse a proporre l’impugnazione, nel giudizio in via principale, consiste nella tutela delle competenze legislative per come ripartite nella Costituzione: il corretto inquadramento delle competenze legislative rappresenta, in questo senso, l’utilità che ci si attende dalla pronuncia richiesta”. La sentenza n. **107** ha ribadito che “il giudizio in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (...). Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l’impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un’utilità diretta e immediata; interesse che (...) consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione” (similmente le sentenze nn. **156** e **234**).

Sono, pertanto, votate a una pronuncia di inammissibilità questioni affette da carenza sopravvenuta (sentenza n. **187**) di interesse

In relazione a talune censure regionali, la sentenza n. **187** ha osservato che l’intervenuta disciplina statale “presenta con ogni evidenza carattere satisfattivo delle doglianze”; inoltre, “l’originaria disciplina oggetto di impugnazione non è stata applicata”, sicché la doglianza “è divenuta (...) priva di attualità ed effettività”.

In alcuni casi sono state rigettate eccezioni di inammissibilità per carenza di interesse all’impugnazione (sentenze nn. **101**, **107**, **108**, **220**, **257**), per difetto di carattere lesivo della disposizione censurata (sentenza n. **195**) e per omessa impugnazione di precedenti disposizioni parimenti lesive (sentenze nn. **107**, **124**, **195**). La sentenza n. **257** ha ribadito che “nel giudizio in via principale l’interesse a proporre l’impugnazione si correla alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva del riparto delle competenze e prescinde dagli effetti pregiudizievoli che tale legge abbia prodotto” e che l’utilità “che fonda l’interesse all’impugnazione attiene al corretto inquadramento delle competenze legislative”. Pertanto, il ricorrente “non ha l’onere di provare le concrete ripercussioni della legge regionale

impugnata”. Secondo il consolidato orientamento ripreso dalla sentenza n. **107**, “l’istituto dell’acquiescenza non si applica nei giudizi in via principale, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l’effetto di reiterare la lesione da cui deriva l’interesse a ricorrere” (in termini analoghi le sentenze nn. **25**, **124**, **195**). Inoltre, l’eventuale adesione della ricorrente a un’intesa “non pregiudica, di regola, l’interesse a ricorrere, stante l’indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte” (sentenza n. **107**).

A giudizio della sentenza n. **101**, il ricorrente ha “indicato con chiarezza qual è il pregiudizio che l’illegittimo esercizio delle competenze regionali determinerebbe sui beni sottoposti a vincolo” paesaggistico. La sentenza n. **108** ha osservato che “le modifiche operate in sede di conversione (...) non hanno inciso sulla portata precettiva” della disposizione impugnata. Per la sentenza n. **124**, la norma sottoposta a scrutinio, “nel richiamare la previsione anteriore, ha l’effetto di reiterare la lesione che fonda l’interesse a ricorrere”; con riguardo ad altra questione, la pronuncia ha affermato che la disposizione “reitera la lesione insita nella disciplina anteriore”, sicché sussiste “l’interesse a ricorrere contro una disciplina che riproduce l’originario contenuto lesivo”. La sentenza n. **195** ha sottolineato come la circostanza che la disposizione impugnata sia stata preceduta “da altra identica, che non è stata a suo tempo fatta oggetto di gravame”, “non vale a far venire meno l’interesse attuale del ricorrente a sottoporre a scrutinio” la nuova norma. Con riguardo ad altra questione, si è chiarito che la disposizione impugnata non è stata scrutinata dalla sentenza n. 36 del 2021, “in quanto successiva e fatta oggetto di autonomo ricorso statale”; a seguito della predetta sentenza, “non è venuta meno la lesività della disposizione oggetto dell’odierno scrutinio” e permane “l’interesse del ricorrente all’impugnazione”, né può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, non ricorrendo i relativi presupposti. La sentenza n. **220** ha chiarito che “la norma impugnata non dispone la mera abrogazione di un’altra, ma ne sostituisce il contenuto. Pertanto, l’eventuale caducazione della stessa non produrrebbe l’effetto di far tornare in vita quella precedente”. Secondo la sentenza n. **257**, “non rileva il fatto che la legge regionale non rechi deroghe al piano paesaggistico e che l’infrastruttura pubblica sia stata (...) autorizzata dallo stesso Consiglio dei ministri, in virtù di un procedimento che non chiama in causa le previsioni” sottoposte al vaglio della Corte. Invero, “permane l’interesse del ricorrente a ottenere una pronuncia (...) che dirima ogni incertezza” in ordine al “corretto inquadramento delle competenze legislative”.

La sentenza n. **11** ha escluso che lo scrutinio nel merito potesse ritenersi precluso dall’accordo di finanza pubblica *medio tempore* intercorso tra lo Stato e la Regione Sardegna. Infatti, “il raggiungimento di un accordo del genere non determina di per sé – ossia, in mancanza di rinuncia – cessazione della materia del contendere (...) né, tantomeno, costituisce causa d’inammissibilità o d’improcedibilità dell’impugnativa”. La sentenza n. **25** ha precisato che la mancata impugnazione della norma, “cui la disposizione censurata si riferisce, non incide (...) sulla questione di legittimità costituzionale, in quanto (...) ogni provvedimento legislativo esiste a sé e può formare oggetto di autonomo esame ai fini dell’accertamento della sua legittimità”. Secondo la sentenza n. **144**, la “circostanza, indicata dalla difesa regionale, per la quale il ricorrente avrebbe omissis di impugnare ulteriori disposizioni della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019 colpite da analogo vizio, (...) non è di alcun impedimento a dichiarare l’illegittimità costituzionale della norma oggetto di impugnativa”.

c) La persistenza dell’interesse al ricorso e alla decisione può essere condizionata da vicende che riguardano le disposizioni oggetto del giudizio o, più in generale, il quadro normativo di riferimento.

La modifica, la sostituzione o l’abrogazione della disposizione impugnata ovvero il mutamento del quadro normativo, in data successiva al ricorso e in senso soddisfattivo dell’interesse del ricorrente, conducono alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la norma modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione (sentenze nn. **2**, **7**, **42**, **50**, **58**, **70**, **82**, **90**, **106**, **144**, **167**, **229**, **245**). Ove non ricorra quest’ultima circostanza, è generalmente constatata la permanenza dell’interesse alla pronuncia di merito (sentenze nn. **2**, **125**, **246**). Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **7**, “la modifica normativa, intervenuta nel corso del giudizio, della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, determina la cessazione della materia del contendere quando ricorrono, al contempo, due condizioni: il carattere soddisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione censurata non abbia avuto *medio tempore* applicazione” (nello stesso senso le sentenze nn. **42**, **82**, **125**). Analogamente, la sentenza n. **11** ha confermato che “la materia del contendere cessa solo se lo *ius superveniens* ha carattere soddisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto *medio tempore* applicazione”.

La sentenza n. 2 ha sottolineato che lo *ius superveniens* “ha evidente carattere satisfattivo rispetto alle censure statali” e che “la versione impugnata dell’art. 181, ora modificata dalla Regione in senso satisfattivo per lo Stato, non ha mai trovato applicazione”. Per la sentenza n. 7, lo *ius superveniens*, oltre ad abrogare “la disposizione regionale sostituita da quella impugnata”, ha modificato la disciplina “in termini oggettivamente satisfattivi delle pretese avanzate con il ricorso, come del resto anche l’Avvocatura ha riconosciuto nella propria memoria”; la resistente “ha poi attestato la mancata applicazione della norma impugnata”. La sentenza n. 42 ha evidenziato come, “secondo quanto del resto attestato dall’Avvocatura generale in pubblica udienza”, “l’intervenuta abrogazione della disposizione impugnata abbia carattere satisfattivo delle richieste del ricorrente”; inoltre, “alla medesima disposizione non è stata data applicazione, in quanto la Provincia autonoma non ha proceduto, nel periodo considerato, ad alcun rinnovo contrattuale”. La sentenza n. 50 ha rilevato che le denunciate “disposizioni della legge regionale abrogata non hanno trovato (...) applicazione *medio tempore*”. La sentenza n. 58 ha constatato che le sopravvenute modifiche alla censurata normativa statale “sono palesemente satisfattive delle pretese di entrambe le ricorrenti” le quali, infatti, hanno dichiarato “di non coltivare più alcun interesse per l’impugnazione”; d’altronde, “durante il breve periodo di vigenza, la norma non ha ricevuto alcuna applicazione”. In relazione a una delle questioni ivi esaminate, la sentenza n. 70 ha osservato che l’abrogazione della norma censurata, “intervenuta nel corso del giudizio, è senza dubbio satisfattiva delle ragioni avanzate con il ricorso, così come l’assai breve periodo di vigenza della norma impugnata, insieme al contenuto di questa e alla convergente posizione manifestata dalle parti, depongono nel senso che la stessa non ha trovato *medio tempore* applicazione”. Per la sentenza n. 82, “la circostanza che la (...) sostituzione normativa sia intervenuta prima della decorrenza della data (...) da cui la norma oggetto di impugnazione avrebbe prodotto effetti comprova (...), con certezza, che quest’ultima non ha mai potuto trovare applicazione”; il carattere satisfattivo delle pretese avanzate nel primo ricorso “è determinato dalla circostanza che la più recente disposizione ha abrogato *ab origine* la norma impugnata, introducendo una nuova norma, che è oggetto del secondo ricorso statale”. Del resto, è significativo che, “nel corso della trattazione in pubblica udienza, l’Avvocatura generale non si sia espressamente opposta alla richiesta di improcedibilità del ricorso formulata dalla Regione autonoma, anzi osservando che per una pronuncia di cessazione della materia del contendere non sarebbe necessaria la previa accettazione da parte della Presidenza del Consiglio”. La sentenza n. 90, pur evidenziando come le parziali rinunce statali al ricorso non siano state formalmente accettate dalla Regione resistente, ha riscontrato il carattere satisfattivo della modifica e dell’abrogazione di talune delle disposizioni impuginate di cui ha altresì constatato la mancata applicazione *medio tempore*. La sentenza n. 106 ha pronunciato la cessazione della materia del contendere in ordine a questioni interessate da modifiche normative che hanno provveduto alle coperture finanziarie di cui il ricorrente lamentava il difetto. La sentenza n. 144 ha sottolineato come il legislatore piemontese si sia “pienamente adeguato alla censura mossa dal ricorrente” e “non vi sia motivo per dubitare dell’affermazione della Regione Piemonte, in ordine alla mancata applicazione della norma impugnata *medio tempore*” nel “breve periodo di tempo in cui essa ha avuto vigore”. Secondo la sentenza n. 167, lo *ius superveniens*, sostituendo la censurata disposizione regionale, è “parzialmente satisfattivo rispetto alle pretese avanzate in ricorso” e la norma indubbiata “è rimasta in vigore per un breve lasso di tempo (dal 21 maggio all’11 agosto 2020)”, durante il quale non ha ricevuto applicazione. Per la sentenza n. 229, “una compiuta considerazione della portata dello *ius superveniens* e del contenuto delle disposizioni impuginate, nonché del limitato periodo di tempo della loro vigenza, porta a dichiarare cessata la materia del contendere” in ordine a talune questioni proposte dallo Stato. “Per un verso, infatti, il carattere meramente ed espressamente abrogativo delle disposizioni sopravvenute nel corso del giudizio impone di riconoscere ad esse carattere evidentemente satisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente, atteso che le norme impuginate sono state eliminate dall’ordinamento regionale senza essere sostituite o modificate da altre disposizioni di contenuto diverso. Si è dunque in presenza di un ritiro della disciplina sospettata di illegittimità costituzionale, che è stata subito rimossa – proprio all’indomani del ricorso del Governo, nel chiaro intento della Regione di eliminare le norme impuginate in attuazione del principio di leale collaborazione (come risulta dallo stesso titolo della legge) – senza l’introduzione di una diversa regolamentazione delle fattispecie da essa contemplate. Per altro verso, l’assai breve periodo di vigenza delle norme impuginate (dall’8 aprile al 16 luglio 2020), insieme al loro contenuto (da cui si desume che esse presupponessero adempimenti di carattere contabile, amministrativo e negoziale, i quali non potevano essersi perfezionati al momento della loro abrogazione), depone nel senso che le stesse non hanno trovato, *medio tempore*, applicazione”. In relazione ad altra questione, avente ad oggetto una disposizione regionale non abrogata ma sostituita dallo *ius superveniens* e non impugnata dal Governo, la

pronuncia ha parimenti ritenuto cessata la materia del contendere. Infatti, la nuova disposizione è soddisfattiva delle pretese del ricorrente, come attestato dalla duplice circostanza che essa ha individuato l'importo di un istituendo fondo, prevedendone, in modo certo e attuale, la copertura finanziaria, e non ha formato oggetto di autonoma impugnativa. Inoltre, sebbene nella relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, allegata all'atto di rinuncia parziale, si lamenti che la Regione non ha fornito la consueta dichiarazione circa la mancata applicazione, *medio tempore*, dell'originaria disposizione, "deve escludersi che ciò sia avvenuto, avuto riguardo, da un lato, al brevissimo lasso di tempo della vigenza della norma (dall'8 aprile al 5 giugno 2020) e, dall'altro, alla circostanza che la concreta operatività del meccanismo finanziario da essa previsto era subordinata al compimento da parte della Giunta regionale di una attività" che non risulta compiuta.

La sentenza n. **2** ha rilevato, in relazione a una delle numerose questioni ivi esaminate, che lo *ius superveniens*, "pur avendo natura chiaramente soddisfattiva delle censure del ricorrente, non può condurre alla cessazione della materia del contendere. La difesa regionale infatti, interpellata a tal proposito in udienza, non è stata in grado di fornire elementi che facciano ritenere che la norma regionale originariamente impugnata non abbia avuto nel frattempo applicazione". La sentenza n. **125** ha precisato che "al carattere soddisfattivo della cessazione di efficacia della norma regionale impugnata (...) non si accompagna la condizione della sua mancata applicazione. La generica dichiarazione della difesa regionale, secondo cui la norma in esame non avrebbe avuto applicazione (...), non è sostenuta da alcun elemento, anche considerato che essa non richiedeva l'adozione di ulteriori atti per essere efficace".

La sentenza n. **11** ha escluso di poter addivenire a una declaratoria di cessazione della materia del contendere poiché, sebbene la resistente "abbia attestato che, *medio tempore*, l'originaria norma non ha trovato applicazione, permane incertezza, alla luce dei motivi adottati a sostegno dell'impugnativa, in ordine al carattere soddisfattivo delle modifiche introdotte". La sentenza n. **36** ha ritenuto non cessata la materia del contendere in quanto la sopravvenuta modifica normativa, "nel limitarsi a novellare la formulazione letterale", "non è soddisfattiva delle pretese avanzate dal ricorrente". Per la sentenza n. **78**, lo *ius superveniens* "forma oggetto di altro e successivo ricorso presentato dal Presidente del Consiglio (...) non ancora venuto in decisione"; e non è soddisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente. La sentenza n. **95** ha sottolineato che le intervenute modifiche "non incidono sulla portata precettiva" delle impuginate disposizioni regionali e "non rivestono carattere soddisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso". Secondo la sentenza n. **108**, "le modifiche operate in sede di conversione (...) non hanno inciso sulla portata precettiva" della disposizione censurata. La sentenza n. **118** ha osservato che lo *ius superveniens*, modificativo di una delle denunciate disposizioni regionali, "non ha carattere soddisfattivo". La sentenza n. **124**, nel rigettare un'eccezione regionale di improcedibilità delle censure, ha affermato che la vigenza della norma denunciata "per un apprezzabile arco di tempo – dal 15 gennaio 2020 al 27 febbraio 2020 – non avvalora la sua mancata applicazione"; peraltro, "le previsioni impuginate producono effetti immediati e la parte resistente non ha allegato elementi circostanziati a sostegno della mancata applicazione nel periodo, non trascurabile, di vigenza"; né una "sopravvenuta carenza di interesse si può desumere in maniera univoca dal contegno della parte ricorrente, che ha mostrato di coltivare l'impugnazione". La sentenza n. **141** ha sottolineato che lo *ius superveniens* regionale "non risulta (...) soddisfattivo delle censure di parte ricorrente". La sentenza n. **144** ha escluso di poter pronunciare la cessazione della materia del contendere in quanto, pur con la novella intervenuta "nella pendenza del giudizio costituzionale", "la legge regionale impugnata (...) continua ad esporsi al profilo di impugnazione svolto nel ricorso"; anche in relazione ad altra questione, la Corte ha sostenuto che lo *ius superveniens*, "contrariamente a quanto eccepito dalla difesa regionale, è privo di carattere soddisfattivo rispetto alla censura del ricorrente". La sentenza n. **156** ha osservato che "la modifica sopravvenuta non è soddisfattiva delle ragioni avanzate con il ricorso" e che "non assume sostanziale rilievo l'avvenuta scadenza del termine indicato" nella censurata norma regionale perché "permane in ogni caso l'interesse del ricorrente alla pronuncia sul motivo d'impugnazione, comunque incentrato sulla violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.". La sentenza n. **219**, nel sottolineare il contenuto non soddisfattivo della sopravvenuta norma regionale, non ha potuto ritenere cessata la materia del contendere. Con riguardo all'unica impugnativa esaminata nel merito, la sentenza n. **229** non ha ritenuto integrate le condizioni per la cessazione della materia del contendere: infatti, la denunciata norma regionale "non ha subito, nel corso del giudizio, una vicenda abrogativa o sostitutiva, bensì una vicenda meramente modificativa, che non è stata ritenuta soddisfattiva dal Governo, il quale, con il secondo ricorso ha proceduto ad impugnare autonomamente anche lo *ius superveniens*".

La sentenza n. **115** ha evidenziato che, successivamente alla costituzione delle parti, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, ha approvato, con decreto ministeriale 30 aprile 2020, le linee guida *ex art. 94-bis*, comma 2, t.u. edilizia per l'individuazione degli interventi strutturali in zone sismiche; e che le predette linee guida sono state recepite in termini soddisfattivi dalla Regione con delibera di Giunta. "Tale vicenda, tuttavia, non ha una diretta incidenza sull'oggetto del contendere, posto che, a prescindere dalla conformità o meno dell'attività amministrativa regionale rispetto alle linee guida statali, le censure del ricorrente pongono in discussione la legittimità della normativa primaria della Regione, in quanto consentirebbe di introdurre deroghe a tali linee guida". La sentenza n. **234** non ha ritenuto cessata la materia del contendere poiché "la perdurante attualità della lesione lamentata dal ricorrente" non è esclusa dalla "circostanza che, fino a questo momento, la Regione Siciliana non abbia ancora provveduto a nominare un proprio commissario, ai sensi di quanto previsto dalla disposizione impugnata": infatti, siffatto evento potrebbe accadere in futuro, rinvenendo il suo fondamento proprio nella censurata previsione transitoria.

Il difetto sopravvenuto di interesse può essere reso manifesto attraverso la formale rinuncia (anche parziale) al ricorso, che produce, se accettata, l'estinzione del giudizio (sentenze nn. **9, 11, 52, 104, 125, 156, 226, 245**; ordinanze nn. **13, 43, 85, 100, 121, 122, 222, 253**). In generale, la sentenza n. **9** e le ordinanze nn. **43, 85, 121, 122** hanno rammentato che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative (corrispondente al vigente art. 25), "la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo" (analogamente le ordinanze nn. **13, 100, 222, 253**).

La sentenza n. **9** ha sottolineato che, a seguito del "sopravvenuto mutamento del quadro normativo regionale", il Consiglio dei ministri ha deliberato, in due successive sedute, la rinuncia parziale al ricorso, accettata dalla controparte costituita. Secondo l'ordinanza n. **13**, l'Avvocatura generale dello Stato ha rinunciato al ricorso "per essere venute meno le ragioni che l'avevano indotta all'impugnazione". La sentenza n. **125** ha osservato che, nelle more del giudizio, una delle censurate disposizioni regionali è stata abrogata e un'altra è risultata riallineata alle indicazioni del legislatore statale a causa del sopravvenuto mutamento della disciplina nazionale invocata come normativa interposta. Le sopravvenienze normative hanno indotto il Consiglio dei ministri a deliberare la rinuncia parziale al ricorso, accettata dalla resistente. L'ordinanza n. **222** ha evidenziato che "l'Avvocatura generale dello Stato ha dichiarato, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri (...), di rinunciare al ricorso", posto che, a seguito dell'approvazione della legge siciliana n. 2 del 2021, "sono venute meno le ragioni che l'avevano indotta all'impugnazione".

L'ordinanza n. **13** ha confermato che l'accettazione della rinuncia statale al ricorso non implica la previa deliberazione della Giunta regionale. Con specifico riguardo alle condizioni di ammissibilità della costituzione in giudizio della Regione quale parte resistente, la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che né le norme integrative né la legge n. 87 del 1953 richiedono espressamente il requisito della previa deliberazione della Giunta, evocato dall'art. 32, comma 2, della suddetta legge "solo come presupposto dell'iniziativa della Regione contro una legge statale (...) al pari, del resto, di quanto dispone l'art. 31, comma 3, (...) a proposito della previa deliberazione del Consiglio dei ministri per l'impugnativa di una legge regionale" (negli stessi termini l'ordinanza n. **222**). In base a un principio di portata generale, "le disposizioni che prevedono nullità, preclusioni, inammissibilità e decadenze processuali si intendono assoggettate ad un regime di stretta legalità; (...) in ragione della sua generalità, tale principio è applicabile a tutti gli atti per cui le Norme integrative (...) e la legge n. 87 del 1953 non prescrivono formalità e, quindi, anche all'accettazione della rinuncia dell'impugnativa proposta dallo Stato". L'ordinanza n. **222** ha altresì affermato che la conclusione è conforme all'art. 21, primo comma, dello statuto siciliano secondo cui "il Presidente della Regione è Capo del Governo regionale e rappresenta la Regione".

Nell'ipotesi in cui la rinuncia, anche solo parziale, non sia accettata, non può farsi luogo alla declaratoria di estinzione del processo ma può essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (sentenze nn. **3, 106, 118, 156, 187, 221, 229**), purché non risulti un interesse della controparte a una decisione di merito.

La sentenza n. **3** ha rilevato che l'atto di rinuncia al ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato non è stato, sino al momento dell'udienza, accettato dalla Regione resistente, sicché "il ricorso deve essere scrutinato nel merito". Tuttavia, le modifiche alle censurate disposizioni appaiono "integralmente soddisfattive rispetto alle doglianze del ricorrente, il quale dà anche espressamente atto", nell'atto di rinuncia (non accettato), che le dette norme "non hanno trovato *medio tempore* applicazione". La

sentenza n. **106** ha osservato che il Presidente del Consiglio, con atto depositato nell'imminenza dell'udienza, ha parzialmente rinunciato all'impugnativa, "in considerazione dello *ius superveniens* e delle comunicazioni ricevute dalla Regione Abruzzo circa l'assenza di effetti *medio tempore* prodotti dalle disposizioni" denunciate; trattandosi di "rinuncia non accettata formalmente", è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle relative questioni, come già richiesto nella propria memoria dalla Regione, che, "non comparendo in udienza, (...) ha ulteriormente palesato la mancanza di interesse a coltivare il giudizio". La sentenza n. **118** ha sottolineato che, nelle more del giudizio, l'impugnata disposizione regionale è stata modificata in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso; alla parziale rinuncia statale, non formalmente accettata dalla controparte costituita, è conseguita la declaratoria di cessazione della materia del contendere. Secondo la sentenza n. **221**, benché "non sia pervenuta l'accettazione della rinuncia, è palese che la Regione (...) non ha alcun interesse a coltivare il giudizio". La sentenza n. **229** ha rilevato l'"evidente mancanza di interesse della Regione a coltivare il giudizio" in ordine alle questioni oggetto di rinuncia statale non accettata dalla controparte costituita.

Peraltro, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative (nel testo vigente *ratione temporis*), "la rinuncia al ricorso, in mancanza della costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo" (ordinanze nn. **12, 26, 51, 81, 94**). Alla rinuncia e alla mancata costituzione dello Stato è conseguita, altresì, l'estinzione parziale dichiarata dalla sentenza n. **104**. Analogamente, determina l'estinzione parziale del giudizio "l'intervenuta rinuncia, in mancanza di costituzione sul punto, della Regione resistente" (sentenza n. **72**).

L'ordinanza n. **12** ha evidenziato che, "per il Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito della comunicazione della Regione Lazio – non costituitasi in giudizio – sulla mancata applicazione delle disposizioni censurate, sono venute meno le ragioni dell'impugnazione", in quanto le sopravvenute modifiche normative "hanno reso inapplicabili le disposizioni finanziarie dell'impugnata legge regionale". L'ordinanza n. **26** ha constatato che "il Presidente del Consiglio dei ministri, ritenendo satisfattivo" lo *ius superveniens* e "rilevando che alle disposizioni impugnate non è stata data *medio tempore* applicazione, ha depositato atti di rinuncia ai ricorsi, previa delibera assunta dal Consiglio dei ministri". L'ordinanza n. **51** ha affermato che, "dopo il rinvio a nuovo ruolo del ricorso disposto dal Presidente della Corte (...), il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio (...), ha rinunciato al ricorso", poiché "in conseguenza dello *ius superveniens* sono (...) venute meno le motivazioni che avevano condotto all'impugnazione". La sentenza n. **72** ha osservato che le novità legislative sopravvenute "hanno indotto il Consiglio dei ministri – sul presupposto del loro carattere satisfattivo – a deliberare la rinuncia" parziale al ricorso; la Regione, conformemente alla delibera della Giunta, "si è costituita in giudizio solo con riferimento" a talune censure ma non ha svolto "alcuna argomentazione in merito all'impugnativa" delle disposizioni incise dallo *ius superveniens*. Per l'ordinanza n. **81**, la rinuncia del Presidente del Consiglio "si fonda sul presupposto che la Regione Calabria ha integralmente abrogato le disposizioni impugnate, le quali non risultano aver avuto concreta applicazione nel periodo di vigenza ed è quindi venuto meno l'interesse alla declaratoria di incostituzionalità richiesta con il ricorso originario". L'ordinanza n. **94** ha preso atto della rinuncia al ricorso posta in essere dal Presidente del Consiglio, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri, "sul presupposto che, a seguito della comunicazione della Regione Siciliana – non costituitasi in giudizio – sulla mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni censurate, sono venute meno le ragioni dell'impugnazione, essendo ritenute satisfattive le modifiche apportate dallo *ius superveniens*".

## **6. La riunione e la separazione delle cause**

I ricorsi definiti nel 2021 hanno registrato **16** casi di riunione (sentenze nn. **22, 38, 42, 50, 58, 82, 104, 108, 124, 134, 156, 168, 226, 229, 246**; ordinanza n. **26**) e **20** di separazione (sentenze nn. **11, 16, 22, 25, 36, 52, 58, 70, 72, 74, 82, 90, 91, 106, 118, 221, 228, 229, 262**; ordinanza n. **135**).

La sentenza n. **22** ha congiuntamente definito, previa riunione, un giudizio in via principale e un giudizio in via incidentale, "avendo essi ad oggetto la stessa disposizione di legge regionale e avendo in comune il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost."; del resto, "alla riunione non osta di per sé la differente natura – principale e incidentale – dei giudizi". La sentenza n. **108** ha riunito due giudizi in via principale e un conflitto tra enti in ragione della loro "evidente connessione soggettiva ed oggettiva". La sentenza n. **134**, nel riunire un giudizio in via principale e un giudizio in via incidentale, ha affermato che essi "afferiscono alla medesima disposizione di legge" provinciale e che "in entrambi viene dedotta la violazione della competenza esclusiva dello Stato" ex art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in relazione

allo stesso parametro interposto; alla riunione e alla decisione con unica sentenza “non osta la differente natura dei giudizi”.

In alcune occasioni, la Corte ha separato le questioni proposte con il medesimo ricorso e le ha contestualmente riunite con quesiti omogenei sollevati in altri ricorsi (sentenze nn. **58, 82, 229**). Tale tecnica è impiegata nel caso di una pluralità di ricorsi promossi avverso un medesimo atto normativo e caratterizzati dall'impugnazione di disposizioni dal contenuto eterogeneo. Le singole questioni prospettate nei diversi ricorsi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio affinché con una sola decisione possano essere risolti quesiti omogenei, sia pure sollevati da più di un ricorso.

Con riferimento alle impugnative statali di leggi regionali, la riunione è stata disposta perché i ricorsi “promuovono questioni in parte analoghe” (ordinanza n. **26**); “hanno ad oggetto disposizioni connesse per materia e propongono censure identiche” (sentenza n. **38**); “hanno oggetti e questioni parzialmente comuni” (sentenze nn. **156 e 229**); “tenuto conto dell’analogia tra alcuni profili di censura” e “della contestuale adozione delle disposizioni impugnate”, oltre che della “precedente trattazione congiunta” di altre questioni promosse con i medesimi ricorsi ed esaminate con altre, “connesse per materia” e “oggetto di precedenti impugnazioni”, dalla sentenza n. 174 del 2020 (sentenza n. **42**); “in ragione della coincidenza delle questioni sollevate” (sentenza n. **50**); “in ragione della stretta connessione che lega le disposizioni oggetto” di impugnativa e per “l’ampia sovrapponibilità delle censure prospettate” (sentenza n. **82**); per la “stretta connessione che lega le disposizioni oggetto dei due ricorsi” e per l’“analogia che si ravvisa tra alcune delle censure proposte” (sentenza n. **124**); per “la connessione delle questioni” (sentenza n. **226**); per “la connessione tra le norme impuginate e in considerazione dell’identità del parametro” evocato (sentenza n. **246**).

Per quanto concerne le impugnative regionali e provinciali di leggi statali, i giudizi sono stati riuniti “in ragione dell’identità di una delle norme impuginate con i due ricorsi” (sentenza n. **58**); “in considerazione della loro evidente connessione” (sentenza n. **168**); perché sollevano “analoghe questioni” (sentenza n. **104**).

## **7. Il contraddittorio di fronte alla Corte**

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

Nelle **11** pronunce che hanno definito o comunque riguardato ricorsi delle Regioni e delle Province autonome (sentenze nn. **58, 70, 104, 107, 108, 168, 187, 220**; ordinanze nn. **79, 121, 122**), lo Stato risulta sempre costituito, tranne che in un’occasione (sentenza n. **104**, limitatamente a uno dei giudizi da essa definiti).

Con riferimento alle **97** pronunce che hanno deciso o comunque interessato ricorsi statali (sentenze nn. **2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 16, 20, 22, 23, 25, 29, 31, 36, 37, 38, 42, 44, 50, 52, 53, 54, 72, 74, 76, 77, 78, 82, 86, 88, 90, 91, 95, 101, 106, 113, 115, 116, 118, 124, 125, 129, 132, 134, 138, 139, 141, 142, 144, 145, 153, 156, 158, 160, 161, 163, 166, 167, 170, 171, 176, 177, 179, 195, 199, 201, 209, 212, 219, 221, 226, 228, 229, 233, 234, 241, 245, 246, 251, 257, 262**; ordinanze nn. **4, 8, 12, 13, 26, 43, 51, 81, 85, 94, 100, 135, 222, 253**), le **12** ipotesi di mancata costituzione delle Regioni hanno riguardato giudizi che hanno avuto i seguenti esiti: estinzione del processo per rinuncia al ricorso in assenza di controparte costituita (ordinanze nn. **12, 26, 51, 81, 94**); illegittimità costituzionale (sentenza n. **44**); illegittimità costituzionale e non fondatezza (sentenze nn. **74, 129, 160**), nei sensi di cui in motivazione (sentenza n. **251**); illegittimità costituzionale, non fondatezza e inammissibilità (sentenza n. **36**); inammissibilità (sentenza n. **78**).

In particolare, i casi di mancata costituzione hanno interessato le Regioni Calabria (sentenza n. **78**; ordinanze nn. **26 e 81**), Lazio (ordinanza n. **12**), Puglia (sentenze nn. **36, 74, 129, 251**; ordinanza n. **51**) e Sicilia (sentenze nn. **44 e 160**; ordinanza n. **94**).

Nei giudizi in via principale “il *thema decidendum* è fissato dal ricorso introduttivo, in conformità alla delibera dell’organo politico, e non può essere esteso ad ulteriori profili, né con le memorie presentate in prossimità dell’udienza, né tanto meno nel corso dell’udienza” (sentenza n. **29**). La sentenza n. **91** ha ribadito che con la memoria integrativa “è possibile soltanto prospettare argomenti a sostegno delle questioni così come sollevate nel ricorso, non anche svolgere deduzioni volte ad ampliare il *thema decidendum*”. Ne consegue l’inammissibilità di questioni formulate per la prima volta in memoria. Per la sentenza n. **95**, è inammissibile uno “specifico motivo d’impugnazione articolato non nel ricorso, ma solo nella memoria d’udienza”.

La sentenza n. **29** ha ritenuto che “la pretesa violazione del principio di leale collaborazione, evocata soltanto nella memoria depositata a ridosso dell’udienza pubblica e non nel ricorso introduttivo del giudizio, è estranea al *thema decidendum* e la tardività della deduzione ne comporta l’inammissibilità”. Per la sentenza n. **91**, è inammissibile la censura di violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile in quanto “dedotta per la prima volta dal Governo con la memoria integrativa”.

Relativamente all’intervento di terzi, l’ordinanza n. **8** ha affermato che gli artt. 4 e 4-*bis* delle norme integrative (come modificate dalla delibera della Corte in sede non giurisdizionale dell’8 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 gennaio 2020 ed entrata in vigore il giorno successivo) disciplinano le modalità di intervento nel giudizio costituzionale di soggetti diversi dalle parti del giudizio *a quo*. L’art. 23 delle norme integrative sancisce che anche ai giudizi in via principale si applicano, tra gli altri, i citati artt. 4, commi da 1 a 6, e 4-*bis* (con effetto immediato anche nei procedimenti in corso). Ai sensi dell’art. 4-*bis*, comma 1, l’interveniente può chiedere di prendere visione e trarre copia degli atti processuali depositando, contestualmente all’atto di intervento, separata istanza di fissazione anticipata della sola questione relativa all’ammissibilità dell’intervento. In base al successivo comma 2, la Corte decide sull’ammissibilità con deliberazione da assumere in camera di consiglio e, ove l’intervento venga dichiarato ammissibile, l’interveniente potrà accedere agli atti processuali; per contro, ove l’interveniente non presenti una tale istanza, la decisione sull’ammissibilità dell’intervento resta riservata all’ordinaria sede di cognizione del merito del giudizio.

Si rammenta che nel testo delle norme integrative deliberato il 22 luglio 2021 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 novembre 2021, la complessiva disciplina in esame è contenuta negli artt. 4 e 5.

L’ordinanza n. **8** ha dichiarato inammissibile, per tardività, l’istanza di accesso agli atti del fascicolo di causa formulata da ANCE Sicilia – Collegio Regionale dei Costruttori Edili Siciliani, che è intervenuta in giudizio *ad opponendum* con atto depositato il 15 novembre 2019 (prima dell’entrata in vigore delle citate modifiche alle norme integrative) e che, con atto depositato il 4 gennaio 2021, ha chiesto di essere autorizzata ad accedere agli atti processuali. Invero, la regola sancita dal menzionato art. 4-*bis*, comma 1, secondo cui simile istanza deve essere depositata contestualmente all’atto di intervento, comporta che anche l’istanza di accesso agli atti è soggetta allo stesso termine previsto dall’art. 4, comma 4, per il deposito dell’atto di intervento, ossia venti giorni decorrenti dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell’atto introduttivo del giudizio. Qualora l’atto di intervento sia stato depositato, come nella specie, prima dell’entrata in vigore dell’art. 4-*bis*, il termine di venti giorni per il deposito dell’istanza di accesso agli atti decorre dalla data (23 gennaio 2020) di entrata in vigore delle ricordate modifiche. Pertanto, è stata ritenuta inammissibile un’istanza depositata solo il 4 gennaio 2021, restando impregiudicata ogni valutazione sull’ammissibilità dell’intervento, da scrutinare unitamente al merito.

I Giudici hanno altresì ribadito il tradizionale insegnamento secondo cui “il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l’intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili” (ordinanze del 2 dicembre 2020 e 26 gennaio 2021 allegate alle sentenze nn. **3** e **22**). L’ordinanza allegata alla sentenza n. **3** ha precisato che “non sussiste comunque in capo” ai soggetti privi di potestà legislativa “un interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento in vigore della legge regionale impugnata, ancorché si tratti di una legge provvedimento che direttamente li riguarda”. Similmente l’ordinanza del 26 gennaio 2021 allegata alla sentenza n. **16** e da questa confermata ha sostenuto che “nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione” (così anche l’ordinanza dell’8 giugno 2021 allegata alla sentenza n. **187**) e “ciò vale *a fortiori* alla luce del nuovo art. 4-*ter*” delle norme integrative, “che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità di presentare alla Corte un’opinione scritta in qualità di *amici curiae*”. Per l’ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **22**, il consolidato orientamento restrittivo in tema di intervento dei terzi “va tenuto fermo anche dopo le modifiche” delle norme integrative apportate nel 2020, “non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale”.

La sentenza n. **3**, nel confermare l’allegata ordinanza dibattimentale, ha ritenuto inammissibile l’intervento della società Mugello Circuit s.p.a. La sentenza n. **16** e l’allegata ordinanza dibattimentale hanno reputato inammissibile l’intervento di ANCE Sicilia – Collegio Regionale dei Costruttori Edili Siciliani. L’ordinanza dibattimentale allegata alla sentenza n. **22**, e da questa confermata, ha pronunciato

l'inammissibilità dell'intervento di F.D.N., M.P. e C.P. La sentenza n. **187** ha confermato l'allegata ordinanza dibattimentale circa l'inammissibilità degli interventi delle società Sibat Tomarchio srl e Sibeg srl le quali si erano qualificate come "società operanti nel territorio della Regione Siciliana, soggette all'applicazione delle disposizioni" impugnate, affermando di "essere portatrici di un interesse qualificato e diretto ad intervenire *ad adiuvandum* della ricorrente".

L'ordinanza n. **222**, recante declaratoria di estinzione del processo, dà conto nella parte in fatto della motivazione dell'intervento *ad adiuvandum* di Legambiente Sicilia APS con il quale essa ha aderito all'impugnativa statale e prospettato ulteriori profili di censura.

## **8. Le decisioni della Corte**

Le **108** decisioni rese nel 2021 sono costituite da **91** sentenze e **17** ordinanze.

Fondamentale è la distinzione tra le decisioni processuali (o di rito) e le decisioni sostanziali (o di merito). A tali categorie si aggiungono quelle comprendenti provvedimenti interlocutori, cautelari e istruttori.

### **8.1. Le decisioni interlocutorie**

Sono state pronunciate **4** ordinanze lette in udienza (nei giudizi definiti con le sentenze nn. **3, 16, 22, 187**), concernenti l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti non rientranti nel novero dei titolari di potestà legislativa.

L'ordinanza n. **8** ha ritenuto inammissibile, per tardività, l'istanza di accesso agli atti del fascicolo di causa depositata dall'interveniente ANCE Sicilia – Collegio Regionale dei Costruttori Edili Siciliani.

### **8.2. La tutela cautelare**

Ai sensi degli artt. 35 e 40 della legge n. 87 del 1953 e 21 (attualmente 23) delle norme integrative, la Corte, d'ufficio o su istanza di parte, può sospendere l'efficacia o l'esecuzione della norma o delle norme impugnate qualora ravvisi il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica ovvero di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini.

Nel 2021 è stata adotta **1** decisione sull'istanza cautelare proposta dal ricorrente (ordinanza n. **4**).

Avendo ravvisato il *fumus boni iuris* e la sussistenza degli anzidetti pregiudizi, l'ordinanza n. **4** ha sospeso l'efficacia della legge valdostana n. 11 del 2020, contenente la disciplina regionale dell'emergenza epidemiologica indotta dalla diffusione del COVID-19, nelle more della decisione delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, fissate per la trattazione nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2021.

### **8.3. Le ordinanze istruttorie**

È stata pronunciata **1** ordinanza istruttoria numerata e pubblicata in Gazzetta Ufficiale (ordinanza n. **79**).

Investita di un ricorso promosso dalla Regione Liguria, per conto del Consiglio delle Autonomie locali liguri, concernente i criteri di riduzione delle risorse statali al fondo di solidarietà comunale e le modalità di riparto, la Corte, con l'ordinanza n. **79**, ha disposto un'apposita istruttoria diretta ad acquisire, anche mediante audizione, ulteriori specifiche informazioni dal Ragioniere generale dello Stato, dal Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale e dal Presidente della Corte dei conti.

### **8.4. Le decisioni processuali**

Le decisioni processuali comprendono dichiarazioni di estinzione del giudizio, di cessazione della materia del contendere e di inammissibilità delle questioni.

A) Le pronunce che contengono un dispositivo di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, ai sensi dell'art. 23 (attualmente 25) delle norme integrative, sono state **22** (sentenze nn. **9, 11, 52, 72, 104, 125, 156, 226, 245**; ordinanze nn. **12, 13, 26, 43, 51, 81, 85, 94, 100, 121, 122, 222, 253**), per un totale di **22** dispositivi. L'estinzione solo parziale del giudizio è stata dichiarata con sentenza (sentenze nn. **9, 11, 52, 72, 104, 125, 156, 226, 245**); quando ha, invece, riguardato l'intero processo, l'estinzione è stata dichiarata con ordinanza (ordinanze nn. **12, 13, 26, 43, 51, 81, 85, 94, 100, 121, 122, 222, 253**).

In prevalenza l'estinzione ha fatto seguito alla formale accettazione, ad opera della parte resistente costituitasi in giudizio, della rinuncia del ricorrente all'impugnazione (sentenze nn. **9, 11, 52, 104, 125, 156, 226, 245**; ordinanze nn. **13, 43, 85, 100, 121, 122, 222, 253**).

L'estinzione dichiarata dalla sentenza n. **104** è conseguita alla rinuncia all'impugnazione delle Regioni ricorrenti, accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri nel solo giudizio in cui risultava costituito.

Nei giudizi definiti con le sentenze nn. **72 e 104** e con le ordinanze nn. **12, 26, 51, 81, 94** la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della parte convenuta, anche solo sullo specifico punto controverso (sentenza n. **72**), ha ugualmente comportato l'estinzione del processo.

B] Si sono registrate **18** pronunce contenenti dispositivi di cessazione della materia del contendere (sentenze nn. **2, 3 – 2 dispositivi –, 7, 42, 50, 58, 70 – 2 dispositivi –, 82, 90 – 2 dispositivi –, 106 – 3 dispositivi –, 118, 144, 156, 167, 187, 221, 229 – 2 dispositivi –, 245**), per un totale di **24** dispositivi. Tali decisioni sono, innanzitutto, derivate – come più dettagliatamente riferito *supra*, par. 5 – dall'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate (sentenze nn. **2, 7, 42, 50, 58, 70, 82, 90, 167, 229**), *medio tempore* rimaste inattuato, ovvero dal mutamento del contesto normativo (sentenze nn. **106, 144, 245**).

La cessazione pronunciata dalle sentenze nn. **3, 106, 118, 156, 187, 221, 229** è, invece, conseguita alla mancata accettazione della rinuncia, anche parziale, al ricorso ad opera della controparte, previa verifica del carattere soddisfacente dello *ius superveniens*, o del difetto di interesse dell'ente resistente a coltivare il giudizio, e della mancata applicazione *medio tempore* delle denunciate disposizioni.

C] Le pronunce contenenti dispositivi di inammissibilità sono state **28** (sentenze nn. **2, 7, 20, 25 – 4 dispositivi –, 31, 36 – 2 dispositivi –, 42 – 2 dispositivi –, 78, 82, 88, 90, 91, 95, 108 – 4 dispositivi –, 115, 118, 141, 163, 166, 167, 168 – 3 dispositivi –, 170, 171, 176 – 4 dispositivi –, 187 – 2 dispositivi –, 201, 220, 262**), per un totale di **42** dispositivi.

L'inammissibilità è stata dichiarata per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, delle questioni o del ricorso (sentenze nn. **2, 7, 20, 25, 36, 42, 78, 82, 88, 91, 95, 115, 118, 163, 168, 170, 171, 176, 201, 262**); all'individuazione delle disposizioni impugnate (sentenza n. **141**) e del parametro (sentenza n. **167**); per il sopravvenuto (sentenza n. **187**) difetto di interesse della parte ricorrente; per il difetto di motivazione sulla ridondanza dell'asserita violazione di parametri extracompetenziali su attribuzioni costituzionalmente garantite delle Regioni (sentenze nn. **108, 168, 187**) o per difetto di ridondanza (sentenza n. **187**); per il decorso dei termini perentori di impugnazione (sentenza n. **220**); per il difetto di corrispondenza tra il ricorso e la delibera governativa (sentenze nn. **31, 90, 166**) di autorizzazione all'impugnazione.

D] Si sono registrate **2** pronunce contenenti un dispositivo di manifesta inammissibilità (sentenza n. **5**; ordinanza n. **135**), per un totale di **2** dispositivi.

La sentenza n. **5** ha reputato manifestamente inammissibile una censura “fondata sul preteso contrasto tra le disposizioni impugnate e la disciplina generale delle sanzioni amministrative” dettata dalla legge n. 689 del 1981, che “non ha rango costituzionale e non è (...) evocata come parametro interposto rispetto ad alcun parametro attinente al riparto di competenze tra Stato e Regioni”. L'ordinanza n. **135** ha rilevato la carenza di oggetto della questione, “essendo venuta meno, per intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale, la norma impugnata con il ricorso”.

### **8.5. Le decisioni di rigetto**

A] Le decisioni che recano un dispositivo di non fondatezza sono state **50** (sentenze nn. **2, 3, 5, 6, 9, 11 – 2 dispositivi –, 20 – 2 dispositivi –, 25 – 2 dispositivi –, 29, 36, 37 – 2 dispositivi –, 38, 42, 52 – 2 dispositivi –, 54 – 2 dispositivi –, 58, 72 – 2 dispositivi –, 74, 76, 88, 101 – 2 dispositivi –, 104, 115, 118, 124 – 6 dispositivi –, 125, 129, 132, 138, 141, 144, 145, 158, 160, 161, 163, 166, 167 – 3 dispositivi –, 168 – 3 dispositivi –, 171, 176 – 4 dispositivi –, 187, 195 – 2 dispositivi –, 199, 201 – 6 dispositivi –, 212, 220 – 3 dispositivi –, 229, 241, 251**), per un totale di **78** dispositivi.

Nella maggior parte dei casi la decisione di non fondatezza è derivata dal riscontro della mancata lesione dei parametri invocati (sentenze nn. **2, 3, 5, 6, 11, 20, 29, 36, 37, 42, 54, 58, 72, 74, 76, 88, 101, 104, 124, 125, 129, 132, 145, 158, 160, 161, 163, 166, 167, 168, 171, 176, 187, 195, 199, 201, 212, 220, 229, 241**).

La ritenuta ragionevolezza della censurata disciplina ha determinato o concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **5, 20, 52, 125, 195**.

L'inconferenza di uno degli evocati parametri ha concorso a determinare gli esiti di non fondatezza di cui alle sentenze nn. **132 e 176**.

Anche nell'ambito del giudizio in via principale si può rilevare l'impiego di variegati strumenti ermeneutici. Le sentenze nn. **9, 25 – 2 dispositivi –**, **52, 54, 101, 124 – 4 dispositivi –**, **138, 141, 144, 201 – 3 dispositivi –**, **251** presentano il dispositivo tipico delle decisioni interpretative, le quali formalmente dichiarano una questione non fondata “nei sensi di cui in motivazione”, facendo così riferimento all'interpretazione corretta delle disposizioni impugnate fornita in motivazione e idonea a fugare i proposti dubbi di legittimità costituzionale. Si riscontrano, inoltre, sentenze di rigetto che, pur non recando traccia nel dispositivo, possono dirsi, nella sostanza, interpretative in quanto offrono la corretta esegesi della disposizione impugnata (sentenze nn. **3, 20, 115, 124, 201**) ovvero riconoscono un erroneo presupposto ermeneutico (sentenze nn. **38, 118, 176**).

B] Sono state adottate **2** decisioni recanti un dispositivo di manifesta infondatezza (sentenze nn. **70 e 90**), per un totale di **2** dispositivi.

La sentenza n. **70** ha riscontrato “la palese erroneità del presupposto interpretativo da cui muovono” le questioni. La sentenza n. **90** ha rilevato l'inidoneità di “un mero difetto di coordinamento normativo (...) a generare una violazione della Costituzione”.

### **8.6. Le decisioni di accoglimento**

Le pronunce che recano almeno un dispositivo di illegittimità costituzionale sono state **64** (sentenze nn. **2 – 6 dispositivi –**, **5 – 2 dispositivi –**, **7 – 2 dispositivi –**, **9 – 2 dispositivi –**, **10, 16 – 2 dispositivi –**, **22, 23, 25, 31, 36 – 2 dispositivi –**, **37, 38, 42, 44 – 2 dispositivi –**, **50 – 2 dispositivi –**, **52, 53, 54, 74 – 2 dispositivi –**, **76, 77 – 2 dispositivi –**, **82, 86 – 4 dispositivi –**, **95 – 2 dispositivi –**, **101, 106, 107, 113, 116, 118, 124 – 3 dispositivi –**, **125, 129 – 2 dispositivi –**, **132 – 2 dispositivi –**, **134, 138 – 2 dispositivi –**, **139, 141 – 2 dispositivi –**, **142, 144, 153, 156 – 3 dispositivi –**, **160, 166 – 2 dispositivi –**, **167 – 2 dispositivi –**, **168 – 2 dispositivi –**, **176 – 2 dispositivi –**, **177, 179, 195 – 2 dispositivi –**, **201 – 3 dispositivi –**, **209 – 3 dispositivi –**, **212, 219, 226 – 2 dispositivi –**, **228, 233, 234, 245, 246 – 3 dispositivi –**, **251 – 5 dispositivi –**, **257, 262**), per un totale di **106** dispositivi.

In dettaglio delle **64** sentenze di accoglimento, **1** ha riguardato lo Stato (sentenza n. **107**), **4** la Regione Abruzzo (sentenze nn. **9, 106, 118, 228**), **1** la Regione Basilicata (sentenza n. **246**), **5** la Regione Calabria (sentenze nn. **10, 22, 50, 168, 219**), **3** la Regione Friuli-Venezia Giulia (sentenze nn. **7, 139, 167**), **1** la Regione Lazio (sentenza n. **141**), **2** la Regione Liguria (sentenze nn. **124 e 138**), **2** la Regione Lombardia (sentenze nn. **233 e 245**), **1** la Regione Marche (sentenza n. **179**), **4** la Regione Molise (sentenze nn. **23, 38, 53, 113**), **2** la Regione Piemonte (sentenze nn. **125 e 144**), **7** la Regione Puglia (sentenze nn. **36, 74, 129, 142, 166, 195, 251**), **7** la Regione Sardegna (sentenze nn. **52, 86, 101, 116, 153, 209, 257**), **7** la Regione Siciliana (sentenze nn. **16, 25, 44, 156, 160, 226, 234**), **4** la Regione Toscana (sentenze nn. **2, 31, 177, 212**), **1** la Regione Trentino-Alto Adige (sentenza n. **95**), **3** la Regione Valle d'Aosta (sentenze nn. **37, 76, 82**), **6** la Regione Veneto (sentenze nn. **5, 54, 77, 132, 176, 201**), **3** la Provincia autonoma di Trento (sentenze nn. **42, 134, 262**).

A] Dichiarazioni di illegittimità costituzionale di intere disposizioni di legge sono contenute in **47** pronunce (sentenze nn. **2 – 3 dispositivi –**, **5, 7, 9, 10, 16 – 2 dispositivi –**, **22, 25, 31, 36, 37, 38, 50, 52, 74, 77, 86 – 2 dispositivi –**, **101, 113, 118, 124, 125, 129, 132, 134, 138 – 2 dispositivi –**, **139, 141 – 2 dispositivi –**, **142, 153, 156 – 3 dispositivi –**, **160, 166, 167, 176, 177, 195 – 2 dispositivi –**, **201, 209 – 3 dispositivi –**, **219, 226 – 2 dispositivi –**, **233, 234, 245, 251 – 4 dispositivi –**, **257, 262**), per un totale di **62** dispositivi.

La sentenza n. **113** ha dichiarato illegittimo un intero comma aggiunto dall'impugnata lettera di una successiva legge regionale. La sentenza n. **129**, pur impiegando la formula “nella parte in cui sostituisce”, ha sanzionato integralmente il contenuto precettivo della censurata disposizione regionale. La sentenza n. **245** ha dichiarato illegittima una lettera dell'impugnato comma di un articolo di legge regionale, “come delimitato – nel suo ambito di applicazione” – da un successivo intervento normativo. La sentenza n. **262** ha altresì dichiarato illegittimo uno dei denunciati commi “limitatamente al termine come riferito alle disposizioni” degli altri commi integralmente caducati.

B] Si sono registrate **3** decisioni contenenti un dispositivo di natura additiva (sentenze nn. **106, 116, 168 – 2 dispositivi –**), per un totale di **4** dispositivi. Con simili pronunce, la Corte aggiunge significati normativi alla disposizione impugnata, che viene dichiarata illegittima “nella parte in cui non prevede” (sentenze nn.

**116 e 168**) un determinato contenuto ovvero “nella parte in cui non quantifica” gli oneri finanziari e “non assicura” la relativa immediata copertura (sentenza n. **106**).

Uno dei due capi della sentenza n. **168** contiene altresì un dispositivo di natura sostitutiva che investe la medesima disposizione regionale.

C] Le pronunce che contengono dispositivi di tipo ablatorio sono state **26** (sentenze nn. **2 – 3 dispositivi –**, **7, 9, 23, 36, 42, 44 – 2 dispositivi –**, **54, 74, 76, 82, 86 – 2 dispositivi –**, **95, 107, 124 – 2 dispositivi –**, **129, 132, 144, 166, 176, 179, 212, 228, 246 – 3 dispositivi –**, **251, 262**), per un totale di **33** dispositivi. Tali decisioni erodono parzialmente la portata normativa della disposizione impugnata, che viene dichiarata incostituzionale “nella parte in cui prevede” (sentenza n. **212**) o “limitatamente alla parte in cui prevede” (sentenza n. **86 – 2 dispositivi –**) o “dispone” (sentenza n. **124**) un certo contenuto, “nella parte in cui subordina” degli interventi edilizi a un certo provvedimento (sentenza n. **124**), “nella parte in cui ha introdotto” (sentenza n. **9**), “introduce” (sentenze nn. **42, 76, 95**), “inserisce” (sentenza n. **228**) ovvero “limitatamente alla parte in cui sostituisce” (sentenza n. **179**) uno o più commi, “nella parte in cui sostituisce” una tabella e limitatamente alle parole e alla voce indicate in dispositivo (sentenza n. **82**), “nella parte in cui ha previsto” (sentenza n. **129**) le parole, “limitatamente alle parole” (sentenze nn. **7, 23, 36, 44 – 2 dispositivi –**, **54, 74, 132, 144, 166, 176, 251**) ovvero “limitatamente ai commi” o “al comma” (sentenza n. **2 – 3 dispositivi –**) o “limitatamente al termine” (sentenza n. **262**) specificamente indicati in dispositivo.

La sentenza n. **107** ha dichiarato illegittime talune disposizioni statali “nella parte in cui si applicano” alle Province autonome. La pronuncia, resa in accoglimento di un ricorso della Provincia di Trento, ha esteso i propri effetti anche alla Provincia di Bolzano, data “l’identità della normativa statutaria e di attuazione” riguardante entrambi gli enti. La sentenza n. **246** ha pronunciato l’illegittimità di norme regionali “nella parte in cui dispongono” modalità di copertura di precedenti disavanzi di amministrazione non compatibili con la disciplina statale. La sentenza n. **262** ha altresì integralmente caducato due commi del denunciato articolo di legge provinciale.

D] Le decisioni che contengono un dispositivo di natura sostitutiva sono state **3** (sentenze nn. **53, 168, 201 – 2 dispositivi –**), per un totale di **4** dispositivi. Tali pronunce sostituiscono un contenuto normativo costituzionalmente illegittimo con altro conforme a Costituzione, dichiarando la disposizione impugnata illegittima “nella parte in cui prevede” un certo contenuto (sentenze nn. **53 e 201 – 2 dispositivi –**) o “nella parte in cui stabilisce” (sentenza n. **168**) una data regola, “anziché” o “invece che” (sentenza n. **201**) il precetto o la norma costituzionalmente imposti o compatibili.

Il capo della sentenza n. **168** reca altresì un dispositivo di natura additiva.

E] I dispositivi di illegittimità costituzionale consequenziale, adottati ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953, sono stati **5** (sentenze nn. **5, 50, 77, 95, 167**).

La sentenza n. **5** ha esteso la dichiarazione di illegittimità alle restanti disposizioni di una legge veneta, “tutte inscindibilmente dipendenti dalla regolamentazione del nuovo istituto contenuta nei primi due commi dell’art. 1”. La sentenza n. **50** ha giudicato illegittime “disposizioni strettamente correlate, conseguenti e funzionali” a quelle denunciate. La sentenza n. **77** ha ritenuto illegittime le “residue disposizioni della legge regionale (...), difettando esse di autonoma portata normativa a seguito della caducazione delle norme censurate”. La sentenza n. **95** ha esteso la declaratoria di incostituzionalità ai restanti commi del contestato articolo di legge che condividevano con quelli giudicati illegittimi la medesima “ragione fondante” nonché ad altra norma che rinviava a questi ultimi. La sentenza n. **167** ha dichiarato illegittimi taluni commi legati da una “stretta e inscindibile connessione” con quelli caducati in via diretta.

La sentenza n. **31**, pur non recando espressa traccia in dispositivo, ha esteso la declaratoria di illegittimità a un precetto regionale legato da un “rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale con le censurate disposizioni”, in assenza delle quali “resta privo di autonoma portata normativa”. La sentenza n. **257** ha precisato nella sola parte motiva che resta priva di oggetto la disposizione regionale “che regola l’entrata in vigore della norma dichiarata costituzionalmente illegittima”.

## **9. La correzione degli errori materiali**

Nel 2021 sono state adottate **2** ordinanze di correzione di errori materiali contenuti in precedenti pronunce rese in sede di giudizio principale. L’ordinanza n. **105** ha disposto la correzione di errori e omissioni materiali presenti nel “Considerato in diritto” della sentenza n. 53 del 2021. L’ordinanza n. **263** ha emendato l’errore materiale ravvisato nel dispositivo della sentenza n. 172 del 2018.

## *Capitolo III*

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

### *1. Premessa*

Nel 2021 la Corte ha reso **2** pronunce in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e Province autonome (sentenze nn. **108** e **164**).

### *2. I soggetti del conflitto*

Tutti i conflitti decisi nel 2021 sono stati promossi contro lo Stato da Regioni (sentenze nn. **108** e **164**). Entrambi i ricorsi sono stati proposti dalla Regione Veneto.

La sentenza n. **108** ha deciso il conflitto promosso dalla Regione Veneto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri al fine di ottenere l'annullamento dell'avviso di rettifica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 129, serie generale, del 20 maggio 2020, con il quale è stato corretto il testo dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, che contiene la disciplina del fondo istituito presso il Ministero dell'interno a favore di alcuni Comuni per far fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19.

La sentenza n. **164** ha deciso conflitto promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato a seguito dell'adozione del decreto 5 dicembre 2019, n. 1676, col quale è stato riconosciuto il notevole interesse pubblico di un'area del territorio veneto, reputata "bellezza panoramica avente valore estetico e tradizionale", in base all'art. 136 cod. beni culturali.

### *3. Il ricorso e la costituzione in giudizio delle parti*

L'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 statuisce che: "Se la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad altra Regione, lo Stato o la Regione rispettivamente interessata possono proporre ricorso alla Corte costituzionale per il regolamento di competenza. Del pari può produrre ricorso la Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato".

La sentenza n. **108**, nel respingere un'eccezione di inammissibilità del conflitto, ha ribadito il costante orientamento in base al quale "le Regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzioni, a norma dell'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma una lesione di una propria competenza costituzionale (...). Se ciò non si verifichi, e tuttavia si prospetti l'illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle Regioni, ma non tali da alterare la ripartizione costituzionale delle competenze (...) o, comunque sia, se non vengano date prova e adeguata motivazione di tale alterazione, il conflitto non può ritenersi ammissibile". È stato, inoltre, chiarito che "sebbene l'oggetto del conflitto sia duplice (identificandosi, tanto nella questione sulla competenza, quanto nell'atto del quale si chiede l'annullamento), la sostanza del conflitto di attribuzione si identifica sempre, infatti, nella questione di competenza, per come esplicita in concreto e non nella prospettazione di essa, per come attribuita in astratto. Le attribuzioni che vengono in rilievo in sede di conflitto non possono considerarsi, quindi, quale mera *causa petendi*, ma concretano il bene della vita controverso, non potendosi mai risolvere il conflitto in un giudizio a carattere meramente impugnatorio".

La sentenza n. **164** ha ribadito l'esistenza del divieto processuale, in sede di conflitto tra enti, "di porre in discussione la legittimità costituzionale della disciplina primaria di cui l'atto oggetto di conflitto è applicativo, benché essa non fosse stata a suo tempo impugnata nel termine di decadenza concesso per proporre questioni di legittimità costituzionale in via principale. Difatti, a garanzia, nei loro stessi confronti, della certezza del diritto si richiede che Stato e Regione intervengano in termini tassativamente fissati a promuovere direttamente il giudizio di legittimità costituzionale. Tale garanzia verrebbe meno se, con la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione per atti meramente esecutivi o applicativi, restasse aperta indefinitamente nel tempo la possibilità della impugnativa delle leggi da parte di soggetti che

hanno omesso di proporla in via diretta, nei termini stabiliti dalle norme che regolano l'azione dei soggetti e degli organi costituzionali al fine di assicurare il rispetto della Costituzione e l'unità dell'ordinamento giuridico positivo”

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

La sentenza n. **164** ha ribadito che “la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto”.

#### ***4. L'interesse al ricorso***

Nella sentenza n. **108**, nel rigettare un'eccezione di inammissibilità del conflitto formulata dal resistente, è stato ribadito che “a rilevare nel conflitto fra enti, è l'interesse all'accertamento della violazione o menomazione del riparto costituzionale delle attribuzioni (...), interesse che si sostanzia nella rimozione della situazione di incertezza in ordine a tale riparto, al punto che irrilevanti sono, sia l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, sia più in generale le sopravvenienze di fatto in corso di giudizio”.

#### ***5. Il tono costituzionale del conflitto***

La sentenza n. **164** – nel rigettare un'eccezione di inammissibilità – ha ribadito che il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni è inammissibile qualora “la ricorrente si limita a denunciare un profilo di violazione di legge, anziché a dedurre (...) la menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali” o qualora “non si pone in dubbio la spettanza del potere statale o il difetto dei presupposti che lo giustificano, ma la mera illegittimità del suo esercizio in concreto”.

#### ***6. L'oggetto del conflitto***

##### ***6.1. Gli atti impugnati***

I conflitti decisi nel 2021 hanno avuto a oggetto i seguenti atti: l'avviso di rettifica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 129, serie generale, del 20 maggio 2020, con il quale è stato corretto il testo dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, che contiene la disciplina del fondo istituito presso il Ministero dell'interno a favore di alcuni Comuni per far fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19 (sentenza n. **108**); il decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676, col quale è stato riconosciuto il notevole interesse pubblico di un'area del territorio veneto, reputata “bellezza panoramica avente valore estetico e tradizionale”, in base all'art. 136 cod. beni culturali (sentenza n. **164**).

##### ***6.2. I comportamenti censurati***

Non si sono registrate pronunce aventi ad oggetto comportamenti.

#### ***7. Il parametro del giudizio***

In sede di conflitto la Corte è stata chiamata a giudicare della denunciata violazione: di parametri contenuti nel Titolo V della Parte II della Costituzione (sentenze nn. **108** e **164**); di parametri extracompetenziali (sentenza n. **108**); del principio di leale collaborazione (sentenza n. **164**).

## ***8. La tutela cautelare***

Non si sono registrate affermazioni sul punto.

## ***9. La riunione dei giudizi***

La sentenza n. **108** ha riunito due giudizi in via principale e un conflitto tra enti in ragione della loro evidente connessione soggettiva e oggettiva.

## ***10. Le decisioni della Corte***

Tutte le pronunce emesse in sede di giudizio per conflitto intersoggettivo sono state rese in forma di sentenza (sentenze nn. **108** e **164**).

La sentenza n. **108** ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri al fine di ottenere l'annullamento dell'avviso di rettifica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 129, serie generale, del 20 maggio 2020, con il quale è stato corretto il testo dell'art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, che contiene la disciplina del fondo istituito presso il Ministero dell'interno a favore di alcuni Comuni per far fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19.

La sentenza n. **164** nel respingere il ricorso proposto dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, ha dichiarato che spettava allo Stato, e per esso al Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, adottare il decreto 5 dicembre 2019, n. 1676, col quale è stato riconosciuto il notevole interesse pubblico di un'area del territorio veneto, reputata "bellezza panoramica avente valore estetico e tradizionale", in base all'art. 136 cod. beni culturali.

## Capitolo IV

### *Il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*

#### *Sezione I*

#### *La fase dell'ammissibilità*

##### **1. Premessa**

Nel 2021 la Corte ha reso **9** ordinanze che hanno deciso la fase dell'ammissibilità di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ordinanze nn. **19, 66, 67, 186, 188, 193, 254, 255, 256**).

L'ordinanza n. **19** ha deciso il conflitto promosso dal Giudice di pace di Taranto a seguito del decreto del Presidente f.f. del Tribunale ordinario di Taranto del 4 maggio 2020, n. 36 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19) e del decreto del Presidente f.f. del Tribunale ordinario di Taranto e del magistrato collaboratore al coordinamento dei giudici di pace di Taranto del 13 maggio 2020, n. 38, in relazione alla decisione di disporre la sospensione delle udienze a causa dell'emergenza sanitaria, adottata senza il coinvolgimento nel procedimento amministrativo del giudice di pace ricorrente, con contestuale richiesta di annullamento del provvedimento che ha disposto tale sospensione così come di quello con il quale il ricorrente è stato diffidato all'adottare atti in contrasto con il provvedimento di sospensione delle udienze.

Le ordinanze nn. **66** e **67** hanno deciso i conflitti promossi da due deputati in relazione a tutti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e a tutti i decreti e le ordinanze ministeriali adottati, fino alla data di deposito dei rispettivi ricorsi, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

L'ordinanza n. **186** si è pronunciata sul ricorso promosso da un senatore, nei confronti del Senato della Repubblica e della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato, in riferimento alle declaratorie di inammissibilità e di improponibilità di quattro emendamenti, di contenuto sostanzialmente identico, presentati dal medesimo senatore in sede di conversione in legge di quattro distinti decreti-legge.

L'ordinanza n. **188** ha deciso il conflitto promosso da un deputato, a seguito della lettera del Presidente della Camera dei deputati del 10 gennaio 2020, con cui non è stata ammessa la presentazione in aula della proposta di legge presentata dal ricorrente (A.C. n. 1781), in data 17 aprile 2019, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché norme concernenti la determinazione e la revisione dei collegi uninominali».

L'ordinanza n. **193** ha affrontato il conflitto promosso da un senatore, a seguito delle nuove direttive disposte dalla Presidenza del Senato della Repubblica circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo basati sull'applicazione degli artt. 145 e 154 del regolamento del Senato nonché per l'omessa pubblicazione, da parte del Presidente del Senato, di alcune interrogazioni presentate dal ricorrente nel 2021 e per la pubblicazione di altre interrogazioni, proposte dallo stesso senatore sempre nel 2021, in un testo diverso da quello presentato.

L'ordinanza n. **254** ha affrontato il conflitto – sorto a seguito dell'omesso esame da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica della petizione *ex art. 50 Cost.*, presentata alle Camere il 1° e il 7 settembre 2021 da 27.252 cittadini italiani, avente ad oggetto la conversione del d.l. n. 111 del 2021 – promosso da D.G., in proprio e in qualità di rappresentante dei firmatari della petizione.

L'ordinanza n. **255** ha deciso il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso, da un senatore, a seguito della deliberazione n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021 del Collegio dei questori del Senato della Repubblica (e di ogni altro atto presupposto, omesso o collegato) con la quale è stato richiesto, in attuazione del d.l. n. 52 del 2021, il possesso della certificazione verde COVID-19 (“*green pass*”) quale condizione per partecipare ai lavori parlamentari.

L'ordinanza n. **256** ha deciso il conflitto promosso da alcuni appartenenti alla componente di opposizione del gruppo misto della Camera dei deputati, denominata “L'Alternativa C'è”, a seguito del

d.l. n. 127 del 2021 e di diverse delibere adottate da organi interni della Camera dei deputati, le quali prevedono anche per i deputati il possesso del certificato verde (“*green pass*”) per poter svolgere i lavori parlamentari presso la Camera.

## **2. L’atto introduttivo**

Non si sono registrate nell’anno specifiche affermazioni sul punto.

## **3. I soggetti del conflitto**

Nell’ordinanza n. **19** la Corte, soffermandosi sul profilo soggettivo del conflitto, ha ribadito che “i singoli organi giurisdizionali sono legittimati ad essere parte nei conflitti di attribuzione, in relazione al carattere diffuso che connota il potere di cui sono espressione, e alla loro competenza a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, ma che tale legittimazione sussiste limitatamente all’esercizio dell’attività giurisdizionale assistita da garanzia costituzionale”. Tuttavia, l’ammissibilità del conflitto deve essere esclusa laddove siano coinvolti “organi appartenenti, entrambi, al potere giudiziario”.

Le ordinanze nn. **66** e **67** hanno confermato “l’esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare” e che, qualora risultino lese da altri organi parlamentari, “possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato”. In particolare, “tale legittimazione deve fondarsi sull’allegazione di vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione”. Le medesime ordinanze, poi, con riferimento specifico al profilo della legittimazione del singolo parlamentare a proporre conflitto, hanno evidenziato “che, quando il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è la Camera di appartenenza, è quest’ultima, e non il singolo parlamentare, legittimata a valutare l’opportunità di reagire avverso le supposte violazioni”, non essendo “sufficiente affermare che anche ogni singolo parlamentare sarebbe stato totalmente espropriato delle sue prerogative, in quanto non è ipotizzabile alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza”. La Corte, in occasione di un conflitto promosso dal singolo parlamentare nei confronti del Governo, ha già escluso che il primo possa rappresentare l’intero organo cui appartiene, perché il singolo parlamentare non è “titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell’esecutivo”. Anche l’ordinanza n. **186** ha riconosciuto “l’esistenza di un complesso di prerogative del singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle di cui dispone in quanto componente dell’assemblea, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, sicché nell’esercizio delle stesse egli esprime una volontà in sé definitiva e conclusa, che soddisfa quanto previsto dall’art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953”. Inoltre, tali prerogative “si esplicano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito a ciascun membro delle Camere dall’art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art. 72 Cost.)”. Al riguardo, però, è stato precisato che “non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera”, “ma solo quelle inerenti a vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari”.

In termini analoghi alle precedenti si sono espresse anche le ordinanze nn. **188**, **193**, **255**, **256**.

## **4. I profili oggettivi**

### **4.1. Gli atti impugnati**

I conflitti decisi nel 2021 hanno avuto ad oggetto i seguenti atti: il decreto del Presidente f.f. del Tribunale ordinario di Taranto del 4 maggio 2020, n. 36 (Misure urgenti per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da COVID-19) e il decreto del Presidente f.f. del Tribunale ordinario di Taranto e del magistrato collaboratore al coordinamento dei giudici di pace di Taranto del 13 maggio 2020, n. 38 (ordinanza n. **19**); diversi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da COVID-19 (ordinanze nn. **66** e **67**); le declaratorie di inammissibilità e/o

improponibilità, da parte della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato e del Presidente del Senato, degli emendamenti identificati al n. 5.1 (Testo 3)/200, relativamente all'A.S. n. 1786, al n. 4.0.4., relativamente all'A.S. n. 1883, al n. 22.0.29, relativamente all'A.S. n. 1994, e al n. 4.0.1, relativamente all'A.S. n. 2133 (ordinanza n. **186**); la lettera del Presidente della Camera dei deputati del 10 gennaio 2020, con cui non è stata ammessa la presentazione in aula della proposta di legge avanzata da un deputato in data 17 aprile 2019, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché norme concernenti la determinazione e la revisione dei collegi uninominali» (ordinanza n. **188**); le nuove direttive disposte dalla Presidenza del Senato della Repubblica circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo basati sull'applicazione degli artt. 145 e 154 del regolamento del Senato, di cui dà atto il resoconto stenografico della 34<sup>a</sup> seduta pubblica dell'Assemblea del Senato, tenutasi l'11 settembre 2018 nonché la pubblicazione di alcune interrogazioni, proposte da un senatore nel 2021, in un testo diverso da quello presentato (ordinanza n. **193**); la deliberazione n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021 del Collegio dei questori del Senato della Repubblica (e di ogni altro atto presupposto, omesso o collegato) con la quale è stato richiesto, in attuazione del d.l. n. 52 del 2021, il possesso della certificazione verde COVID-19 (“*green pass*”) quale condizione per partecipare ai lavori parlamentari (ordinanza n. **255**); il d.l. 127 del 2021 nonché la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 22 settembre 2021, la deliberazione del Collegio dei questori della Camera dei deputati del 12 ottobre 2021, la nota del Collegio dei questori della Camera dei deputati del 13 ottobre 2021, prot. n. 2021/0021473/GEN/CPA, tutti atti con i quali è stato previsto anche per i deputati il possesso del certificato verde (“*green pass*”) per poter svolgere i lavori parlamentari presso la Camera (ordinanza n. **256**).

Le ordinanze nn. **66** e **67** hanno precisato che “la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve (...) essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto” e che “tale legittimazione deve fondarsi sull'allegazione di vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari”, essendo necessario che “tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione”. In altri termini, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è necessario che “il singolo parlamentare allegghi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione (...) delle sue prerogative costituzionali”.

Analogamente, l'ordinanza n. **186**, soffermandosi sulle menomazioni censurabili in sede di conflitto, ha ribadito che in tali giudizi non possono trovare ingresso “le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera”, “ma solo quelle inerenti a vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari”. Quanto ai singoli parlamentari, è stato chiarito che sugli stessi “incombe l'onere di allegazione e deduzione della violazione di una propria attribuzione, da individuare puntualmente, parallelamente agli atti o comportamenti asseritamente lesivi, e fondata sulle norme della Costituzione, mentre resta riservato alle assemblee parlamentari il giudizio relativo all'interpretazione e applicazione delle sole norme e delle prassi regolamentari”.

In termini analoghi si sono pronunciate le ordinanze nn. **188** e **193**.

Nell'ordinanza n. **19** la Corte, nel dichiarare inammissibile il conflitto anche per carenza del requisito oggettivo in quanto il giudice ricorrente in definitiva contestava l'illegittimità di atti amministrativi, ha ribadito che “sussiste un'ontologica differenza tra atto meramente illegittimo e atto costituzionalmente invasivo”.

#### ***4.2. I comportamenti censurati***

I conflitti decisi nel 2021 hanno avuto a oggetto i seguenti comportamenti: l'omessa pubblicazione, da parte del Presidente del Senato, di alcune interrogazioni presentate da un senatore nel 2021 (ordinanza n. **193**); l'omesso esame da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica della petizione *ex* art. 50 Cost., presentata alle Camere il 1° e il 7 settembre 2021 da 27.252 cittadini italiani, parte del corpo docente, studentesco e del personale della scuola di ogni ordine e grado e dell'università, avente ad oggetto la conversione del d.l. n. 111 del 2021 (ordinanza n. **254**).

## 5. La tutela cautelare

In **4** ordinanze la Corte ha deciso il conflitto dichiarando assorbita (ordinanze nn. **254**) o preclusa (ordinanze nn. **193**, **255** e **256**) la questione relativa all'istanza di tutela cautelare presentata dal ricorrente.

## 6. La riunione dei giudizi

Non si sono registrati casi di riunione.

## 7. Le decisioni della Corte

Ad una decisione di inammissibilità del conflitto si è giunti nelle ordinanze nn. **19**, **66**, **67**, **186**, **188**, **193**, **254**, **255**, **256**.

L'ordinanza n. **19** ha dichiarato inammissibile, per mancanza sia dei requisiti soggettivi sia di quelli oggettivi del conflitto, il ricorso presentato dal Giudice di pace di Taranto nei confronti del Presidente facente funzioni del Tribunale ordinario di Taranto e del magistrato collaboratore al coordinamento dei giudici di pace di Taranto, in relazione alla decisione di disporre la sospensione delle udienze a causa dell'emergenza sanitaria, adottata senza il coinvolgimento nel procedimento amministrativo del giudice di pace ricorrente.

Le ordinanze nn. **66** e **67** hanno dichiarato inammissibili, per mancanza dei requisiti soggettivi, i ricorsi presentati da due deputati, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione a tutti i decreti e alle ordinanze ministeriali adottati, fino alla data di deposito dei rispettivi ricorsi, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19.

L'ordinanza n. **186** ha dichiarato inammissibile il ricorso promosso da un senatore, nei confronti del Senato della Repubblica e della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato, in quanto "le argomentazioni addotte nel ricorso attengono esclusivamente alla violazione di norme del Regolamento del Senato e della prassi parlamentare, senza che sia dimostrata una manifesta lesione delle attribuzioni costituzionali invocate".

L'ordinanza n. **188** ha dichiarato inammissibile il ricorso promosso da un deputato, a seguito della lettera del Presidente della Camera dei deputati del 10 gennaio 2020, con cui non è stata ammessa la presentazione in aula della proposta di legge presentata dal ricorrente (A.C. n. 1781), in data 17 aprile 2019 – recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché norme concernenti la determinazione e la revisione dei collegi uninominali» – in quanto non è stato prospettato "un *vulnus* grave e manifesto della prerogativa parlamentare di cui all'art. 71, primo comma, Cost. e, di conseguenza, neppure della prerogativa della discussione e del voto in assemblea (art. 72 Cost.) e, in generale, del libero esercizio del mandato parlamentare".

L'ordinanza n. **193** ha dichiarato inammissibile il ricorso promosso da un senatore – a seguito delle nuove direttive disposte dalla Presidenza del Senato della Repubblica circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo basati sull'applicazione degli artt. 145 e 154 del regolamento del Senato nonché per l'omessa pubblicazione, da parte del Presidente del Senato, di alcune interrogazioni presentate dal ricorrente nel 2021 e per la pubblicazione di altre interrogazioni, proposte dallo stesso senatore sempre nel 2021, in un testo diverso da quello presentato – in quanto il ricorrente non ha allegato e comprovato "una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita" allo stesso, e non ha individuato "puntualmente i comportamenti asseritamente lesivi".

L'ordinanza n. **254** ha dichiarato palesemente inammissibile il conflitto – sorto a seguito dell'omesso esame da parte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica della petizione *ex art.* 50 Cost., presentata alle Camere il 1° e il 7 settembre 2021 da 27.252 cittadini italiani, avente ad oggetto la conversione del d.l. n. 111 del 2021 promosso da D.G., in proprio e in qualità di rappresentante dei firmatari della petizione – perché privo tanto del requisito soggettivo quanto di quello oggettivo, risultando in realtà presentato al solo scopo di portare impropriamente all'attenzione della Corte gli asseriti vizi di legittimità costituzionale del citato decreto e della relativa legge di conversione. Dalla mancanza dei requisiti di ammissibilità del conflitto è scaturita la preclusione della richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale del citato d.l., ritenuta manifestamente irrilevante, per la carenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la risoluzione della questione medesima e la definizione del giudizio.

L'ordinanza n. **255** ha dichiarato inammissibile il conflitto promosso da un senatore, a seguito della deliberazione n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021 del Collegio dei questori del Senato della Repubblica (e di ogni altro atto presupposto, omesso o collegato) con la quale è stato richiesto, in attuazione del d.l. n. 52 del 2021, il possesso della certificazione verde COVID-19 (cosiddetto *green pass*) quale condizione per partecipare ai lavori parlamentari.

L'ordinanza n. **256** ha dichiarato inammissibile, per mancanza tanto del profilo oggettivo quanto di quello soggettivo, il conflitto promosso da alcuni appartenenti alla componente di opposizione del gruppo misto della Camera dei deputati, denominata "L'Alternativa C'è", a seguito del d.l. n. 127 del 2021 e di diverse delibere adottate da organi interni della Camera dei deputati, le quali prevedono anche per i deputati il possesso del certificato verde (cosiddetto *green pass*) per poter svolgere i lavori parlamentari presso la Camera. La pronuncia ha altresì ritenuto eccedente rispetto all'oggetto del conflitto, a causa del palese difetto di rilevanza, la sollecitazione rivolta alla Corte ad autorimettere la questione di legittimità costituzionale del censurato d.l., prospettata in relazione ai plurimi profili indicati dai ricorrenti.

## ***Sezione II***

### ***La fase del merito***

#### ***1. Premessa***

Nel 2021 la Corte ha reso **3** decisioni in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sentenza n. **110**; ordinanze nn. **27** e **40**).

L'ordinanza n. **27** ha deciso il conflitto promosso dal Tribunale ordinario di Torino a seguito della delibera del 9 gennaio 2019 (Doc. IV-ter, n. 1), con la quale il Senato della Repubblica ha ritenuto che le dichiarazioni, rilasciate il 13 gennaio 2014 dall'allora senatore S. E., riguardanti L. P., fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni, e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione.

L'ordinanza n. **40** ha definito il conflitto promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Verona a seguito della delibera del 9 gennaio 2019 (doc. IV-ter, n. 5-A), con la quale il Senato della Repubblica ha ritenuto che le dichiarazioni rese da A.C. B., senatrice all'epoca dei fatti, fossero espresse nell'esercizio delle sue funzioni e, pertanto, riconducibili alla garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione.

La sentenza n. **110** ha deciso il conflitto promosso dalla Corte d'appello di Brescia a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 10 gennaio 2017 (doc. IV-quater, n. 4), con la quale l'Assemblea del Senato – approvando la proposta, assunta a maggioranza, della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari – ha affermato l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse da un senatore.

#### ***2. I soggetti del conflitto***

Le pronunce sono state rese a seguito di ricorso presentato dal Tribunale ordinario di Torino (ordinanza n. **27**), dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Verona (ordinanza n. **40**), dalla Corte d'appello di Brescia (sentenza n. **110**)

La sentenza n. **110**, confermando le statuizioni dell'ordinanza n. 82 del 2020 in ordine all'ammissibilità del conflitto, ha ribadito che non sussiste alcun dubbio “sulla legittimazione della Corte d'appello di Brescia a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, trattandosi di organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli”; analogamente è stata riconosciuta pacificamente la “legittimazione passiva del Senato, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.”.

#### ***3. I profili oggettivi***

I conflitti decisi nel corso del 2021 hanno avuto ad oggetto: la delibera del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019 (Doc. IV-ter, n. 1), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dall'allora senatore S. E., riguardanti L. P. (ordinanza n. **27**); la delibera del Senato della Repubblica del 9 gennaio 2019 (Doc. IV-ter, n. 5-A ) relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dall'allora senatrice A.C. B. (ordinanza n. **40**); la delibera del Senato della Repubblica del 10 gennaio 2017 (doc. IV-quater, n. 4) relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dal senatore G. A. (sentenza n. **110**).

#### ***4. Il ricorso per conflitto***

L'art. 24, comma 3, delle norme integrative, nel testo vigente *ratione temporis*, prevede che: “Il ricorso dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni eseguite a norma dell'art. 37, comma

quarto, di detta legge, è depositato nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione”.

La sentenza n. **110** ha ribadito che “la forma dell’ordinanza rivestita dall’atto introduttivo è idonea a instaurare il giudizio ove sussistano, come nel caso di specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso”.

Nell’ordinanza n. **27** la Corte – nel dichiarare improcedibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale ordinario di Torino nei confronti del Senato della Repubblica – ha ritenuto che il mancato rispetto del termine di trenta giorni previsto dal menzionato art. 24, comma 3, impedisce lo svolgimento della fase di merito del conflitto. È stato, infatti, ribadito – in conformità con la consolidata giurisprudenza costituzionale – il carattere perentorio del suddetto termine. Non è stata accolta, poi, l’istanza di rimessione in termini – giustificata sulla base di “giustificazioni legate alla necessità di riorganizzare l’ufficio a causa dell’emergenza epidemiologica da COVID-19” – in quanto “simili inconvenienti riorganizzativi non integrano gli estremi di un grave impedimento oggettivo al rispetto dei termini processuali”. In termini analoghi si è espressa anche la successiva ordinanza n. **40**.

### **5. L’interesse al ricorso**

Nella sentenza n. **110**, nel rigettare una eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire, è stato ribadito che “la prerogativa dell’art. 68, primo comma, Cost. attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l’effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che (...) il potere sia stato correttamente esercitato. Qualora il giudice ritenga che la delibera della Camera di appartenenza, affermando l’irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo (o, come altri si esprime, di “cattivo uso”) del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione”.

### **6. La riunione dei giudizi**

Nel 2021 non sono stati registrati casi di riunioni di giudizi.

### **7. Le decisioni della Corte**

Delle decisioni adottate dalla Corte nell’anno 2021, **1** ha assunto la forma della sentenza (sentenza n. **110**), **2** hanno assunto la forma dell’ordinanza (ordinanze nn. **27** e **40**).

Le ordinanze nn. **27** e **40** hanno ritenuto improcedibili altrettanti ricorsi per i quali non è stato rispettato l’ulteriore adempimento, previsto a carico del ricorrente ai fini dell’introduzione del giudizio di merito, consistente nel deposito – nella cancelleria della Corte – degli atti notificati, entro il termine perentorio di trenta giorni dall’ultima notificazione.

La sentenza n. **110**, accogliendo il ricorso promosso dalla Corte d’appello di Brescia, ha dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese dall’allora parlamentare europeo G. A., per le quali pende giudizio, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell’ipotesi di cui all’art. 68, primo comma, della Costituzione, annullando per l’effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 10 gennaio 2017 (doc. IV-*quater*, n. 4).

# Parte II

## Profili sostanziali

### Capitolo I

#### Principi fondamentali

##### 1. La dignità della persona

###### 1.1. Il divieto della maternità surrogata quale principio di ordine pubblico

La sentenza n. 33 ha rammentato che il diritto vivente qualifica il divieto penalmente sanzionato di surrogazione di maternità *ex art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004* come “principio di ordine pubblico, in quanto posto a tutela di valori fondamentali, tra cui segnatamente la dignità umana della gestante”. Analogamente, la sentenza n. 272 del 2017 ha osservato che “la pratica della maternità surrogata offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane”. Gli accordi di maternità surrogata comportano, altresì, “un rischio di sfruttamento della vulnerabilità di donne che versino in situazioni sociali ed economiche disagiate; situazioni che, ove sussistenti, condizionerebbero pesantemente la loro decisione di affrontare il percorso di una gravidanza nell’esclusivo interesse dei terzi, ai quali il bambino dovrà essere consegnato subito dopo la nascita. Tali preoccupazioni stanno verosimilmente alla base della condanna di qualsiasi forma di maternità surrogata a fini commerciali espressa dal Parlamento europeo nella propria Risoluzione del 13 dicembre 2016 sulla situazione dei diritti fondamentali nell’Unione europea nel 2015”.

###### 1.2. Il diritto del condannato a una sopravvivenza dignitosa

Si veda, in relazione alla sentenza n. 137, la voce *La (illegittima) revoca delle prestazioni assistenziali nei confronti dei condannati per mafia e terrorismo che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere* in *I rapporti economici – L’assistenza*.

##### 2. I diritti fondamentali

###### 2.1. Il rapporto di reciproca integrazione e il divieto di qualsiasi prevalenza assoluta (la necessità del bilanciamento)

Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione “si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri (...). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona (sentenza n. 85 del 2013)”. Così la sentenza n. 33.

##### 3. Il diritto all’identità personale

###### 3.1. La dubbia legittimità costituzionale dell’automatica acquisizione al momento della nascita del solo cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori, in mancanza di diverso accordo (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, nella perdurante inerzia legislativa)

Si veda, in relazione all’ordinanza n. 18, l’analogo voce in *I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione*.

#### **4. Il diritto all'abitazione**

##### **4.1. Il pieno sviluppo della persona umana quale bussola delle scelte legislative nell'erogazione di prestazioni e servizi connessi a un bisogno vitale dell'individuo come quello abitativo**

La sentenza n. 9 ha sottolineato come “la normativa riguardante l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia finalizzata a soddisfare un bisogno della persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza. È il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l’azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell’individuo, come quello abitativo. Ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all’obiettivo di assicurare il diritto all’abitazione ai non abbienti e ai bisognosi”.

##### **4.2. L'appartenenza al catalogo dei diritti inviolabili e l'obiettivo dell'effettività perseguito attraverso gli immobili di edilizia residenziale pubblica**

La sentenza n. 112 ha affermato che gli immobili afferenti all’edilizia residenziale pubblica integrano una tipologia di beni “volta a soddisfare un bisogno primario, in quanto serve a garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti”. La relativa legislazione mira a “promuovere l’effettività della tutela del diritto all’abitazione, incluso nel catalogo dei diritti inviolabili” (sentenze nn. 44 del 2020, 168 del 2014, 161 del 2013, 61 del 2011, 176 del 2000, 404 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010), e ascritto ai “requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione”.

##### **4.3. La qualificazione come diritto sociale avente ad oggetto un bene di primaria importanza**

La sentenza n. 128 ha affermato che il diritto all’abitazione “costituisce diritto sociale” (sentenze nn. 106 del 2018 e 559 del 1989) e “rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione (sentenza n. 44 del 2020). Esso, benché non espressamente menzionato, deve ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili” (sentenze nn. 161 del 2013, 61 del 2011 e 404 del 1988) e “il suo oggetto – l’abitazione – deve considerarsi bene di primaria importanza” (sentenze nn. 79 del 2020 e 166 del 2018).

##### **4.4. La convalida dello sfratto per morosità conseguente al mancato pagamento delle sole spese processuali nel termine di grazia concesso al conduttore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 205, l’analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L’esecuzione*.

#### **5. La solidarietà**

##### **5.1. L'autonomia legislativa regionale nella selezione dei soggetti beneficiari di contributi per lo svolgimento di attività solidaristiche, tenuto conto della limitatezza delle risorse e fermo il limite della ragionevolezza**

La sentenza n. 52 ha rilevato che “rientra nella sfera dell’autonomia legislativa regionale l’individuazione di quei soggetti privati che siano meritevoli di un contributo economico per l’esercizio di attività solidaristiche. Il legislatore regionale può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle provvidenze, anche in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento. Questa

scelta, peraltro, non è esente da vincoli di ordine costituzionale, primo fra tutti quello imposto dal rispetto del principio di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*”.

### **5.2. Il diritto all'assistenza e il correlativo dovere di solidarietà economica e sociale in capo allo Stato e alla comunità (le misure basate sullo stato di bisogno del beneficiario)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, l'analogo voce in *I rapporti economici – L'assistenza*.

### **5.3. Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **213**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione*.

## **6. Volontariato e Terzo settore**

### **6.1. La rilevanza del collegamento degli enti del Terzo settore con il territorio**

La sentenza n. 131 del 2020, richiamata dalla sentenza n. **52**, ha già riconosciuto “l'importanza del collegamento degli enti del Terzo settore con il territorio”, evidenziando che essi, “in quanto rappresentativi della società solidale, (...) spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della società del bisogno”.

### **6.2. La concessione di contributi alle associazioni animaliste per interventi in materia di controllo del randagismo (norme della Regione Lazio)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **90**, l'analogo voce in *La funzione amministrativa*.

## **7. I principi di uguaglianza e di ragionevolezza**

### **7.1. Il principio di uguaglianza in senso stretto**

#### **7.1.1. Il divieto di discriminazioni in base all'età (il carattere non tassativo delle fattispecie espressamente vietate e il coordinamento ermeneutico con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)**

La sentenza n. **15**, nel rammentare che il testo costituzionale “non fa menzione del parametro dell'età”, si è richiamata al “dato acquisito nell'interpretazione della norma costituzionale che l'elenco di cui all'art. 3, primo comma, Cost. non debba ritenersi tassativo, esprimendo piuttosto il generale divieto di arbitrarie discriminazioni; se ne trae ulteriore conferma dal coordinamento ermeneutico con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)”, che “espressamente vieta, al paragrafo n. 1, qualsiasi forma di discriminazione fondata, tra l'altro, sull'età”.

#### **7.1.2. Trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili**

Si vedano *infra*, in relazione alla sentenza n. **9**, le voci *L'(illegittimo) onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari, concernente il mancato possesso di alloggi adeguati (norme della Regione Abruzzo)* e *La (illegittima) previsione della residenza prolungata per almeno dieci anni nei Comuni della Regione quale elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi nella formazione della graduatoria di assegnazione (norme della Regione Abruzzo)* in *Lo straniero – L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **14**, la voce *L'assunzione della testimonianza del minore mero testimone nei procedimenti per reati riguardanti la sfera sessuale in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'incidente probatorio.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, la voce *L'autorizzazione all'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio pro capite riferito al 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale (norme della Regione Veneto) in Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **34**, la voce *La (illegittima) preclusione all'amministrazione in carica, insediatasi in pendenza del termine perentorio per la presentazione del piano, della facoltà di deliberarlo, ove non vi abbia provveduto la precedente compagine, nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato in Gli enti locali – La finanza – La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **42**, la voce *La (illegittima) facoltà della Provincia di promuovere, con riferimento ai test di ingresso universitari e nell'ambito dell'intesa con l'Università di Trento, una riserva di un numero di posti non inferiore al 10% per candidati residenti, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti (norme della Provincia di Trento) in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **52**, le voci *L'(illegittima) autorizzazione all'erogazione di contributi, a sostegno dei costi di locazione immobiliare, alle (sole) associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità agli indigenti e La previsione di iniziative di prevenzione e contrasto della violenza di genere e di centri specialistici, anche su impulso delle associazioni di promozione sociale in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **59**, la voce *La (illegittima) previsione della facoltà, anziché dell'obbligo, del giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, di disporre la reintegrazione del lavoratore in I rapporti economici – Il lavoro.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, la voce *L'(illegittima) esclusione della piena stima del danno biologico (secondo la "formula Gabrielli") in caso di tecnopatia aggravata dagli effetti pregiudizievoli di una pregressa patologia concorrente del lavoratore già beneficiario di una rendita parametrata sulla capacità lavorativa generica in I rapporti economici – L'assistenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **68**, la voce *La ritenuta inapplicabilità del limite del giudicato in relazione alla sanzione disposta con sentenza irrevocabile in base a norma dichiarata illegittima (revirement operato con sentenza interpretativa di accoglimento) in La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni – La revoca della patente (sanzione amministrativa accessoria per i reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime).*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **83**, la voce *L'inclusione, con sentenza di accoglimento, dell'onorario del curatore dell'eredità giacente tra le spese anticipate dall'erario, ove la procedura attivata d'ufficio si sia conclusa senza accettazione e con incapacità del patrimonio in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **90**, la voce *La concessione di contributi alle associazioni animaliste per interventi in materia di controllo del randagismo (norme della Regione Lazio) in La funzione amministrativa.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **92**, la voce *La rilevanza esclusivamente giuridica della progressione di carriera (compresa la promozione "alla vigilia" dei militari) conseguita negli anni dal 2011 al 2014 dal dipendente pubblico collocato a riposo nell'arco del medesimo quadriennio e la ricaduta sul trattamento pensionistico in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **102**, la voce *L'illegittimo divieto di aumentare, nella misura del 40% per ciascun componente oltre il primo, il compenso del collegio peritale nei giudizi di responsabilità medica in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **111**, la voce *Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito reiterato al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **112**, la voce *L'(illegittima) esclusione dei nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo dall'area di protezione più favorevole riservata ai nuclei con redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile (norme della Regione Lombardia) in I rapporti economici – L'assistenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **133**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della decorrenza del termine annuale di decadenza dall'azione, per l'autore del riconoscimento, dal giorno in cui ha avuto conoscenza della non paternità in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L'impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **176**, la voce *I profili organizzativi del servizio di polizia locale relativi ai ruoli funzionali e ai distintivi di grado in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile – La disciplina veneta in materia di polizia locale e politiche di sicurezza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **200**, la voce *La decorrenza del termine quinquennale di prescrizione per il recupero dell'accisa sull'energia elettrica dalla scoperta dell'illecito, in caso di comportamento omissivo del contribuente – Monito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, la voce *L'inquadramento degli addetti stampa agli uffici istituzionali regionali nella categoria D del CCNL del comparto Funzioni locali e l'attribuzione di un assegno ad personam riassorbibile per la remunerazione della differenza con il trattamento più favorevole in godimento, fino alla sottoscrizione del successivo contratto integrativo (norme della Regione Toscana) in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **214**, la voce *La preclusione del rito all'imputato di delitto punibile con l'ergastolo, anche quando sia ipotizzabile l'irrogazione di una pena diversa in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il giudizio abbreviato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **230**, la voce *La previsione della durata fissa di 18 mesi in I rapporti politici – La disciplina statale dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive – La sospensione di diritto dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **237**, la voce *La sottrazione all'esecuzione forzata dei fondi depositati sulle contabilità speciali a disposizione del Ministero della salute (e in generale delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie da esse vigilate) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione.*

### **7.1.3. Trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti**

Secondo il costante orientamento ripreso dalla sentenza n. **172**, “la violazione del principio di uguaglianza sussiste solo qualora situazioni identiche, o comunque omogenee, siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso. Essa invece non si verifica quando alla diversità di disciplina corrispondono situazioni non assimilabili” (sentenze nn. 165 e 127 del 2020).

In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **71** (ove è citata la sentenza n. 85 del 2020).

Si veda, in relazione alla sentenza n. **1**, la voce *L'ammissione automatica al beneficio, a prescindere dai limiti di reddito, della persona offesa dai reati contro la libertà e l'autodeterminazione sessuale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato.*

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **9**, la voce *L'onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari, concernente la condizione economica del nucleo familiare (norme della Regione Abruzzo) in Lo straniero – L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, la voce *La facoltà di prevedere, nei bandi di concorso pubblicati dalla Regione e dagli enti regionali, l'esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati dipendenti dell'amministrazione interessata da almeno 5 anni (norme della Regione Veneto) in Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **30**, la voce *La preclusione dell'esimente di particolare tenuità per il reato di resistenza a pubblico ufficiale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **42**, la voce *La proroga al 30 giugno 2020 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali e degli enti strumentali, già prorogati al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020 (norme della Provincia di Trento) in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **52**, la voce *L'autorizzazione all'Azienda regionale per l'edilizia abitativa ad alienare a prezzo simbolico alle onlus riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato e detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà utilizzati per le attività sociali in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **55**, la voce *L'illegittimo divieto di prevalenza della circostanza attenuante per il concorso anomalo in un reato diverso da quello voluto, ma più grave, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **64**, la voce *L'individuazione, ai fini dell'indennità di espropriazione, delle aree con edificabilità legale in sede di perimetrazione della zona urbanizzata da parte del Piano Strutturale Comunale, salvi i vincoli imposti dalla disciplina statale (norme della Regione Emilia-Romagna) in Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **71**, la voce *L'attribuzione, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi di un trattamento economico pari alla differenza tra quello tabellarmente previsto come iniziale per la qualifica superiore e il trattamento complessivamente percepito dall'incaricato in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **87**, la voce *La preclusione al giudice della facoltà di addebitare a una parte diversa dal ricorrente il costo della consulenza tecnica d'ufficio preventiva, configurata come condizione di procedibilità della domanda risarcitoria per responsabilità sanitaria in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, la voce *L'(illegittima) istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la (illegittima) precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Segnalazione al legislatore regionale in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino-Alto Adige – La disciplina del segretario comunale.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **99**, la voce *Il divieto di attività edilizie quale misura di salvaguardia disposta, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, per il territorio interessato dall'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica (norme della Regione Lazio) in Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **111**, la voce *Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito reiterato al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **118**, la voce *L'(illegittima) esclusione da benefici abitativi e di sostegno economico dei condannati in via definitiva per reati contro la persona (norme della Regione Abruzzo) in I rapporti economici – L'assistenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **126**, la voce *La sospensione dell'erogazione nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale in I rapporti economici – L'assistenza – Il reddito di cittadinanza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, la voce *La (illegittima) revoca delle prestazioni assistenziali nei confronti dei condannati per mafia e terrorismo che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere in I rapporti economici – L'assistenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **143**, la voce *L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante del fatto di lieve entità sulla recidiva reiterata in relazione al sequestro di persona a scopo di estorsione in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **152**, la voce *Il diniego automatico del rilascio della patente a soggetti sottoposti (anche in passato) a misure di prevenzione ovvero condannati per reati in materia di stupefacenti (fattispecie non assimilabile alla revoca) – Auspicio rivolto al legislatore in La pubblica amministrazione – L'attività.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **172**, la voce *La limitazione dell'indennità dei giudici onorari di tribunale alle sole attività di udienza (la non comparabilità con la disciplina dei vice procuratori onorari) in L'ordinamento giurisdizionale – I magistrati – La magistratura onoraria.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **180**, la voce *L'esclusione del riconoscimento, ai fini della ricostruzione della carriera del personale docente, del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie in I rapporti economici – Il lavoro.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, la voce *La deroga al limite di età massimo, previsto dalla normativa nazionale sulla permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del SSN, per il conferimento dell'incarico di responsabile sanitario degli ambulatori specialistici non accreditati (norme della Regione Puglia) in Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **197**, la voce *L'applicazione agli internati in esecuzione di una misura di sicurezza detentiva delle sole restrizioni necessarie, secondo criteri di proporzionalità e congruità, a soddisfare le esigenze di ordine pubblico e sicurezza (sentenza interpretativa di rigetto) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Il regime carcerario speciale.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **214**, la voce *La preclusione del rito all'imputato di delitto punibile con l'ergastolo, anche quando sia ipotizzabile l'irrogazione di una pena diversa in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il giudizio abbreviato.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **224**, la voce *L'inapplicabilità del proscioglimento per la particolare tenuità del fatto in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – Il procedimento davanti al giudice di pace.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **230**, la voce *La previsione della durata fissa di 18 mesi in I rapporti politici – La disciplina statale dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive – La sospensione di diritto dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **250**, la voce *L'esclusione dei lavoratori utilizzati in base a contratti di somministrazione dalla stabilizzazione mediante diretta assunzione a tempo indeterminato presso la pubblica amministrazione utilizzatrice in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici.*

#### **7.1.4. Uguaglianza e presunzioni assolute**

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **1**, “la presunzione legislativa è immune da censure di legittimità costituzionale e resiste al vaglio di ragionevolezza solo quando vi sia solida rispondenza all’*id quod plerumque accidit*” (sentenza n. 191 del 2020). Le presunzioni assolute, “specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di uguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell’*id quod plerumque accidit*” (sentenze nn. 268 del 2016, 185 del 2015, 232, 213 e 57 del 2013, 291, 265 e 139 del 2010, 41 del 1999 e 139 del 1982). In particolare, “l’irragionevolezza di una presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia possibile formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione” (sentenza n. 253 del 2019).

Si veda, in relazione alla sentenza n. **14**, la voce *L’assunzione della testimonianza del minore mero testimone nei procedimenti per reati riguardanti la sfera sessuale in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’incidente probatorio*.

#### **7.1.5. L’uguaglianza e il fluire del tempo**

Il fluire del tempo “costituisce elemento di per sé idoneo a differenziare le situazioni soggettive (sentenza n. 426 del 2006)”. Così la sentenza n. **63**.

Il fluire del tempo “costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa” (sentenze nn. 104 del 2018, 53 del 2017, 254 del 2014). Così la sentenza n. **92**.

#### **7.1.6. Uguaglianza e assetto regionalistico dello Stato**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **64**, la voce *L’individuazione, ai fini dell’indennità di espropriazione, delle aree con edificabilità legale in sede di perimetrazione della zona urbanizzata da parte del Piano Strutturale Comunale, salvi i vincoli imposti dalla disciplina statale (norme della Regione Emilia-Romagna) in Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L’edilizia*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **75**, la voce *La (illegittima) proroga di 18 mesi delle pregresse passività di carattere agricolo scadute o in scadenza al 31 dicembre 2005 in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **241**, la voce *L’affidamento del neoistituito servizio di psicologia di base ad uno psicologo in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario (norme della Regione Campania) in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

### **7.2. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità**

#### **7.2.1. La tecnica del giudizio di ragionevolezza e di proporzionalità**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **52**, la voce *L’esigenza costituzionale di un collegamento, verificabile secondo i canoni del sindacato di uguaglianza e ragionevolezza, tra la funzione del servizio sociale e i criteri legislativi di selezione dei beneficiari in I rapporti economici – L’assistenza*.

La sentenza n. **102** ha precisato che “la verifica della sussistenza di un rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire rientra nel sindacato di ragionevolezza (...). La verifica del superamento del limite della manifesta arbitrarietà delle scelte compiute involge anche la valutazione se il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale” (sentenze nn. 253, 95, 80, 79 e 58 del 2020, 271, 266 e 139 del 2019).

### **7.2.2. Le declinazioni della ragionevolezza: razionalità intrinseca della norma, congruità e proporzionalità dell'intervento legislativo rispetto alle finalità perseguite, limite alla discrezionalità del legislatore, coerenza sistematica dell'ordinamento**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **1**, la voce *L'ammissione automatica al beneficio, a prescindere dai limiti di reddito, della persona offesa dai reati contro la libertà e l'autodeterminazione sessuale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **3**, la voce *Le deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal Comune territorialmente competente in relazione all'autodromo del Mugello (norme della Regione Toscana) in Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – La salute dei cittadini*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **5**, la voce *La regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione quale causa di non punibilità dell'illecito amministrativo (norme della Regione Veneto conformi al principio di ragionevolezza ma lesive del principio di legalità) in La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **7**, la voce *La (illegittima) previsione della residenza protratta in Regione almeno quinquennale (salvo il caso di rimpatrio di corregionali), anziché della sola residenza, quale requisito per beneficiare delle prestazioni concesse dai Comuni con le risorse del fondo per il contrasto alla povertà in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Friuli-Venezia Giulia*.

Si vedano *infra*, in relazione alla sentenza n. **9**, le voci *L'(illegittimo) onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari, concernente il mancato possesso di alloggi adeguati (norme della Regione Abruzzo) e La (illegittima) previsione della residenza prolungata per almeno dieci anni nei Comuni della Regione quale elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi nella formazione della graduatoria di assegnazione (norme della Regione Abruzzo) in Lo straniero – L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **14**, la voce *L'assunzione della testimonianza del minore mero testimone nei procedimenti per reati riguardanti la sfera sessuale in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'incidente probatorio*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **20**, la voce *La facoltà di prevedere, nei bandi di concorso pubblicati dalla Regione e dagli enti regionali, l'esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati dipendenti dell'amministrazione interessata da almeno 5 anni (norme della Regione Veneto) in Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **28**, la voce *L'(illegittima) inclusione nel computo dei 18 mesi di assenza per malattia, consentiti ai dipendenti non privatizzati, dei giorni di ricovero ospedaliero o day hospital e dei giorni di assenza dovuti alle conseguenze certificate di terapie invalidanti (lo storico ritardo del legislatore rispetto alla contrattazione collettiva) in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **34**, la voce *La (illegittima) preclusione all'amministrazione in carica, insediatasi in pendenza del termine perentorio per la presentazione del piano, della facoltà di deliberarlo, ove non vi abbia provveduto la precedente compagine, nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato in Gli enti locali – La finanza – La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **39**, la voce *L'applicazione dell'imposta secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, sulla base degli elementi desumibili da esso e prescindendo, di regola, da quelli extratestuali e dagli atti collegati in I tributi – L'imposta di registro*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **46**, la voce *La revisione delle convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010,*

*ferma la piena efficacia degli accordi fino al 1° gennaio 2019 in I rapporti economici – L’iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **48**, la voce *La previsione di un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinomiale (ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai 120 giorni rispetto alla scadenza naturale) ai fini della presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati – Invito al legislatore in I rapporti politici – Le elezioni politiche.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **49**, la voce *Il differimento al 30 settembre 2018 del termine entro cui l’Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e l’aumento degli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – L’iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **56**, la voce *La (illegittima) preclusione assoluta della misura al condannato ultrasettante recidivo in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L’esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La detenzione domiciliare.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **59**, la voce *La (illegittima) previsione della facoltà, anziché dell’obbligo, del giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, di disporre la reintegrazione del lavoratore in I rapporti economici – Il lavoro.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **63**, la voce *L’(illegittima) esclusione della piena stima del danno biologico (secondo la “formula Gabrielli”) in caso di tecnopatia aggravata dagli effetti pregiudizievoli di una pregressa patologia concorrente del lavoratore già beneficiario di una rendita parametrata sulla capacità lavorativa generica in I rapporti economici – L’assistenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **71**, la voce *L’attribuzione, a decorrere dall’anno scolastico 2012-2013, agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi di un trattamento economico pari alla differenza tra quello tabellarmente previsto come iniziale per la qualifica superiore e il trattamento complessivamente percepito dall’incaricato in La pubblica amministrazione – L’impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d’impiego.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **82**, la voce *La (illegittima) differenziazione degli importi tariffari per il tributo speciale di deposito in discarica di rifiuti solidi (“ecotassa”) in ragione della loro provenienza regionale o extraregionale in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d’Aosta.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **102**, la voce *L’illegittimo divieto di aumentare, nella misura del 40% per ciascun componente oltre il primo, il compenso del collegio peritale nei giudizi di responsabilità medica in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **118**, la voce *L’(illegittima) esclusione da benefici abitativi e di sostegno economico dei condannati in via definitiva per reati contro la persona (norme della Regione Abruzzo) in I rapporti economici – L’assistenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **119**, la voce *La (illegittima) decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge n. 99 del 2009 del termine di 60 giorni, previsto a pena di estinzione del giudizio, per la riassunzione del ricorso relativo a controversie in materia di produzione di energia elettrica e infrastrutture di trasporto (devolute al TAR Lazio in sede di giurisdizione esclusiva) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **125**, la voce *La riduzione di termini relativi al procedimento di formazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti (norme della Regione Piemonte) in Le materie concorrenti – Governo del territorio – L’urbanistica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **126**, la voce *La sospensione dell’erogazione nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale in I rapporti economici – L’assistenza – Il reddito di cittadinanza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **133**, la voce *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della decorrenza del termine annuale di decadenza dall'azione, per l'autore del riconoscimento, dal giorno in cui ha avuto conoscenza della non paternità in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L'impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **137**, la voce *La (illegittima) revoca delle prestazioni assistenziali nei confronti dei condannati per mafia e terrorismo che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere in I rapporti economici – L'assistenza.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **149**, la voce *L'obbligo, per la banca di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015 che opti per conferire l'azienda bancaria a una spa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, di versare al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, il 20% del patrimonio netto, a pena di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (esclusione della natura tributaria del versamento) in I tributi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **157**, la voce *La (illegittima) preclusione al cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea della produzione, in caso di impossibilità di presentare la prevista attestazione consolare, di una dichiarazione sostitutiva di certificazione sui redditi prodotti all'estero, ai fini dell'ammissione al patrocinio (violazione del principio di autoresponsabilità) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **165**, la voce *L'addizionale IRES applicata, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, alla Banca d'Italia e agli enti creditizi, finanziari e assicurativi in I tributi – Le imposte sui redditi.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **168**, la voce *L'(illegittima) esclusione dell'erogazione del contributo di solidarietà alla Regione Calabria in caso di approvazione del nuovo piano di rientro dal disavanzo sanitario (fattispecie equiparabile all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento) in Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **169**, la voce *L'immediata trasmissione di copia degli atti dal tribunale, investito dell'azione risarcitoria contro lo Stato per danni conseguenti a condotte o provvedimenti di un magistrato, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, per l'esercizio (alle condizioni di legge e non automatico) dell'azione disciplinare in L'ordinamento giurisdizionale – I magistrati.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, la voce *Il divieto triennale di concessione (esteso anche ai permessi premio e al lavoro all'esterno) al condannato al quale sia stata revocata una misura alternativa ottenuta in precedenza – Segnalazione al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **178**, la voce *L'(illegittimo) inserimento della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e della truffa ai danni dello Stato tra i delitti per i quali la condanna, definitiva o anche confermata in appello, determina gli effetti interdittivi della comunicazione antimafia in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, la voce *L'obbligo del lavoratore di restituire integralmente la liquidazione anticipata qualora instauri un rapporto di lavoro subordinato nel periodo di spettanza della prestazione periodica – Invito al legislatore in I rapporti economici – Il lavoro – La Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI).*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **195**, la voce *La deroga al limite di età massimo, previsto dalla normativa nazionale sulla permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del SSN, per il conferimento dell'incarico di responsabile sanitario degli ambulatori specialistici non accreditati (norme della Regione Puglia) in Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **200**, la voce *La decorrenza del termine quinquennale di prescrizione per il recupero dell'accisa sull'energia elettrica dalla scoperta dell'illecito, in caso di*

*comportamento omissivo del contribuente – Monito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **205**, la voce *La convalida dello sfratto per morosità conseguente al mancato pagamento delle sole spese processuali nel termine di grazia concesso al conduttore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **214**, la voce *La preclusione del rito all'imputato di delitto punibile con l'ergastolo, anche quando sia ipotizzabile l'irrogazione di una pena diversa in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il giudizio abbreviato.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **231**, la voce *La previsione per l'accesso dei condannati minorenni alle misure alternative di condizioni analoghe a quelle stabilite per gli adulti – Auspicio rivolto al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – L'esecuzione penale minorile.*

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **236**, le voci *L'originaria estensione dal 19 maggio al 31 dicembre 2020 e La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2021 in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione – La sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, quali misure emergenziali nel contesto della pandemia da COVID-19.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **238**, la voce *Il divieto di sospensione nei confronti dei condannati per il delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri aggravato dall'uso di mezzi non propri in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La sospensione dell'ordine di esecuzione.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **244**, la voce *La procedibilità d'ufficio per le lesioni personali stradali gravi (pur nelle ipotesi in cui la persona offesa risulti integralmente risarcita) – Rinnovato auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati – L'omicidio stradale e le lesioni personali stradali.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **260**, la voce *L'(illegittima) interruzione ex lege (all'atto dell'entrata in vigore della nuova normativa sulla privacy) della prescrizione del credito vantato dal Garante per la protezione dei dati personali per somme dovute a titolo di sanzione amministrativa in La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni.*

### **7.2.3. Ragionevolezza e bilanciamento di interessi**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **109**, la voce *L'interpretazione adeguatrice della previsione del 20% dell'importo del contratto pubblico quale limite al possibile accoglimento delle riserve, anziché alla loro iscrizione da parte dell'impresa appaltatrice (non preclusivo delle ordinarie tutele contrattuali) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **128**, la voce *La (illegittima) seconda proroga in tempo di pandemia da COVID-19, dal 1° gennaio al 30 giugno 2021, della sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato (sopravvenuta irragionevolezza e sproporzione del bilanciamento legislativo) in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **181**, la voce *La non condonabilità delle opere abusive determinata da un vincolo sopravvenuto imposto dalla legislazione statale e regionale di tutela ambientale e archeologica (norme della Regione Lazio) in I rapporti economici – La proprietà.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, la voce *L'obbligo del lavoratore di restituire integralmente la liquidazione anticipata qualora instauri un rapporto di lavoro subordinato nel periodo di spettanza della prestazione periodica – Invito al legislatore in I rapporti economici – Il lavoro – La Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI).*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **213**, la voce *Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **218**, la voce *L'(illegittimo) obbligo, a carico dei titolari di concessioni affidate direttamente, di esternalizzare, mediante appalto a terzi, l'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture, relativi a concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro, e di realizzare il restante 20% attraverso società in house o comunque controllate o collegate in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **230**, la voce *La previsione della durata fissa di 18 mesi in I rapporti politici – La disciplina statale dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive – La sospensione di diritto dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti.*

#### **7.2.4. Ragionevolezza e principio del legittimo affidamento; il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive, sulle leggi di interpretazione autentica e sulle leggi-provvedimento**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **39**, le voci *La sostanziale indifferenza, ai fini dello scrutinio, della distinzione tra norme interpretative e norme innovative con efficacia retroattiva, purché adeguatamente giustificate sul piano della ragionevolezza e non contrastanti con valori costituzionalmente protetti in La funzione normativa – Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica e L'intervenuta attribuzione di efficacia retroattiva, con norma interpretativa, alla regola che dispone l'applicazione dell'imposta secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione (norma di sistema che riafferma l'origine storica dell'“imposta d'atto”) in I tributi – L'imposta di registro.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **49**, la voce *Compatibilità costituzionale e ambito del sindacato della Corte (i limiti della non arbitrarietà e della non irragionevolezza) in La funzione normativa – La legge-provvedimento.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **118**, la voce *La realizzabilità di interventi di recupero di sottotetti in immobili già esistenti alla data del 31 dicembre 2019 (norme della Regione Abruzzo) in Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **124**, la voce *L'applicazione agli interventi successivi alla sua entrata in vigore, riguardanti immobili legittimamente realizzati o di cui sia stata vagliata la conformità alla normativa edilizia in Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia – La disciplina ligure per il riutilizzo di locali accessori, pertinenze di fabbricati e immobili non utilizzati.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **181**, la voce *La non condonabilità delle opere abusive determinata da un vincolo sopravvenuto imposto dalla legislazione statale e regionale di tutela ambientale e archeologica (norme della Regione Lazio) in I rapporti economici – La proprietà.*

#### **7.2.5. La ragionevolezza delle scelte sanzionatorie del legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **30**, la voce *La preclusione dell'esimente di particolare tenuità per il reato di resistenza a pubblico ufficiale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **111**, la voce *Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito reiterato al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

Si veda, in relazione alla sentenza n. **150**, la voce *La circostanza aggravante prevista dal codice penale, comportante l'applicazione alternativa della reclusione o della multa (interpretazione adeguatrice e indicazione ai giudici di limitare la prima ai casi di eccezionale gravità) in I rapporti civili*

– I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale – La pena detentiva per la diffamazione commessa con il mezzo della stampa.

### **7.2.6. Ragionevolezza e automatismi legislativi**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **15**, la voce *La (illegittima) previsione della preferenza per l'assunzione del maso chiuso in favore del più anziano tra i chiamati alla successione nello stesso grado, anziché della persona più idonea alla conduzione (norme della Provincia di Bolzano in tema di maggiorascato divenute incoerenti con l'evoluzione economico-sociale e legislativa)* in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

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

Si veda, in relazione alla sentenza n. **58**, la voce *L'inapplicabilità alla Regione delle norme statali concernenti la proroga, sia pure differenziata e condizionata, della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni e la riduzione, a regime, della durata della validità in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

Si veda, in relazione alla sentenza n. **202**, la voce *La funzione comunale di pianificazione urbanistica e la potestà regionale di prevedere interventi in deroga (il principio di sussidiarietà verticale e il giudizio di proporzionalità della Corte)* in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – Il territorio*.

## **8. Il legittimo affidamento**

### **8.1. La qualificazione come declinazione soggettiva della certezza del diritto ed elemento fondamentale dello Stato di diritto**

Il principio della tutela dell'affidamento costituisce “ricaduta e declinazione soggettiva della certezza del diritto (sentenza n. 108 del 2019), la quale, a propria volta, integra un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenza n. 16 del 2017), connaturato tanto all'ordinamento nazionale, quanto al sistema giuridico sovranazionale” (sentenze nn. 267 e 154 del 2017). Così la sentenza n. **210**.

### **8.2. I limiti alla facoltà del legislatore di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori già definiti (il grado di consolidamento della situazione soggettiva incisa, la prevedibilità e la proporzionalità della modifica retroattiva)**

La sentenza n. **210** ha ribadito che il principio del legittimo affidamento “non esclude che il legislatore possa introdurre disposizioni che modifichino in senso peggiorativo per gli 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 nn. 216 e 56 del 2015, 302 del 2010, 236 e 206 del 2009). In definitiva, “la legge può intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti solo in presenza di posizioni giuridiche non riconducibili a un legittimo affidamento. Assumono rilevanza, al riguardo, il tempo trascorso tra il momento della definizione del quadro normativo originario e quello in cui esso viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 108 del 2019, n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015) – e, dunque, il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento normativo retroattivo e peggiorativo – nonché la prevedibilità della stessa modifica retroattiva (sentenza n. 16 del 2017). Peraltro, anche in presenza di tali condizioni, interessi pubblici sopravvenuti possono comunque esigere interventi normativi che incidano su posizioni consolidate, purché nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi perseguiti (sentenza n. 216 del 2015)”.

## **9. Il diritto al lavoro**

### **9.1. Il diniego automatico del rilascio della patente a soggetti sottoposti (anche in passato) a misure di prevenzione ovvero condannati per reati in materia di stupefacenti (fattispecie non assimilabile alla revoca) – Auspicio rivolto al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **152**, l'analogia voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

## **10. Il principio di autonomia degli enti locali territoriali**

### **10.1. L'art. 5 Cost. come norma a fondamento delle competenze riconosciute alle Regioni e agli enti locali dal Titolo V**

L'art. 5 Cost., “lungi dall'essere un parametro non competenziale, nella parte in cui riconosce e promuove le autonomie locali, è per contro la norma costituzionale che sta alla base delle competenze riconosciute alle Regioni e agli enti locali dal Titolo V, Parte II, della Costituzione”. Così la sentenza n. **220** che ha conseguentemente affermato “la possibilità per le Regioni di dedurre la violazione nei giudizi in via principale”.

## **11. La tutela dell'ambiente e del paesaggio**

### **11.1. La tutela del paesaggio quale valore primario e assoluto**

Secondo la sentenza n. **124**, “l'art. 9 Cost. sancisce il principio fondamentale della tutela del paesaggio, che assurge a valore primario e assoluto e investe i contenuti ambientali e culturali connessi alla morfologia del territorio, dunque all'ambiente nel suo aspetto visivo” (sentenza n. 367 del 2007).

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, la voce *La prevalenza della tutela ambientale e paesaggistica sulla fruizione del territorio, affidata anche alla competenza regionale in Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Profili competenziali*.

### **11.2. La vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi: l'evoluzione normativa e giurisprudenziale e l'interesse unitario della comunità nazionale alla relativa conservazione**

La sentenza n. **228** ha operato un'attenta “ricognizione dei caratteri del diritto di uso civico e di dominio collettivo”. Attualmente, la materia degli assetti fondiari collettivi è regolata dalla legge n. 168 del 2017, che ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei domini collettivi, senza eliminare la tradizionale categoria degli usi civici, né abrogarne la fonte normativa (legge n. 1766 del 1927). Dalla nuova legge, e già per effetto della terminologia adoperata nella denominazione dell'istituto, emerge con evidenza “il netto cambiamento di prospettiva con cui l'ordinamento statale ha provveduto alla regolamentazione della materia”. Infatti, se la legge n. 1766 del 1927 “era ispirata ad una chiara finalità liquidatoria, che trovava fondamento nella posizione di disfavore con cui il legislatore dell'epoca valutava l'uso promiscuo delle risorse fondiari e nell'esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale, nel quadro del controllo sull'indirizzo delle attività produttive proprio del carattere dirigistico dell'ordinamento corporativo, al contrario la disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese. Ciò costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione progressiva nella normativa e nella giurisprudenza”. Il legislatore ha recepito il costante orientamento della Corte che ha evidenziato lo “specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio”. Tale interesse è stato sancito, a livello legislativo, dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985, poi replicato dall'art.

142, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici. “La sovrapposizione tra tutela dell’ambiente e tutela del paesaggio (...) si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto essi concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale” (sentenze nn. 345 del 1997, 46 del 1995 e 133 del 1993). Il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici “ha determinato, da un lato, l’introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall’altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l’interesse generale della comunità che ne è titolare” (sentenza n. 103 del 2017). Le istanze di conservazione e valorizzazione delle forme di godimento fondiario collettivo, derivanti dalla loro strumentalità alla salvaguardia di valori e interessi costituzionalmente rilevanti, sono state tradotte in chiari enunciati di principio proclamati dall’art. 2 della legge del 2017. “La consolidata vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi – che, per altro verso, chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (...), oltre quella in materia di ordinamento civile (...) – è ora chiaramente affermata dalla stessa legge n. 168 del 2017, nella parte in cui – nell’enunciare che i domini collettivi sono riconosciuti in attuazione, tra l’altro, dell’art. 9 Cost. (sentenza n. 71 del 2020) – stabilisce che, con l’imposizione del vincolo paesaggistico, l’ordinamento giuridico garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio ed aggiunge che tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici”. Inoltre, la dichiarata connotazione dei domini collettivi come proprietà inter-generazionale “mostra una chiara proiezione diacronica affinché l’ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni”.

### ***11.3. L’illegittimo riutilizzo di locali accessori, pertinenze di fabbricati e immobili non utilizzati in deroga alla disciplina del vigente piano territoriale di coordinamento paesistico regionale (norme della Regione Liguria)***

La sentenza n. 124 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 9 Cost., l’art. 3, comma 1, della legge ligure n. 30 del 2019 (nella formulazione originaria e in quella modificata dall’art. 24, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2020), nella parte in cui disponeva che il riutilizzo di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, nonché di immobili non utilizzati, anche diruti, fosse ammesso in deroga alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, approvato ai sensi della legge regionale n. 39 del 1984. La Corte, nel ricostruire l’evoluzione normativa che ha caratterizzato la pianificazione regionale con riguardo alla tutela dell’ambiente e del paesaggio, ha evidenziato che i piani territoriali di coordinamento sono sovraordinati agli strumenti urbanistici comunali e che il Piano territoriale di coordinamento paesistico “coniuga le funzioni di disciplina urbanistica con quelle di tutela dei valori paesistici ed ambientali ed è riconducibile, pertanto, alla categoria dei piani tematici, che adempiono a una funzione più complessa di quella di coordinamento dell’assetto urbanistico regionale, caratteristica dei piani territoriali”. Nella legislazione ligure il sistema della pianificazione paesaggistica ha registrato un’evoluzione continua, culminata nella transizione, non ancora compiuta, verso il Piano paesaggistico; fino all’approvazione di quest’ultimo Piano, operano le previsioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico approvato con delibera del Consiglio regionale n. 6 del 1990, “limitatamente all’assetto insediativo del livello locale, con le relative norme di attuazione in quanto applicabili”. In questo quadro si inserisce la disposizione *de qua* che sancisce una deroga di particolare ampiezza al Piano territoriale di coordinamento paesistico, preordinato a tutelare il paesaggio e l’ambiente. Proprio la mancanza di un Piano paesaggistico “avrebbe imposto in modo più stringente la salvaguardia delle prescrizioni del Piano territoriale di coordinamento paesistico, caratterizzato da un’analoga vocazione di tutela”. In altri termini, la deroga censurata, “nel consentire singoli e frammentari interventi di riutilizzo al di fuori del contesto delineato dal Piano territoriale di coordinamento paesistico, collide con il valore primario del paesaggio e dell’ambiente e frustra le esigenze di tutela organica e unitaria, immanenti al sistema, pur variamente declinato, della pianificazione”.

**11.4. La disciplina degli interventi di ristrutturazione, nuova costruzione e sostituzione edilizia: la non cumulabilità con gli ampliamenti consentiti dagli strumenti urbanistici comunali e la realizzabilità anche in deroga ai piani urbanistici e territoriali vigenti o operanti in salvaguardia (norme della Regione Liguria)**

La sentenza n. 124 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell’art. 8, comma 1, lett. b), della legge ligure n. 1 del 2020, che disciplina le modalità di realizzazione di alcuni interventi di ristrutturazione, nuova costruzione e sostituzione edilizia. Tale previsione, lungi dall’introdurre una deroga generalizzata agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale e dal consentire di non rispettare le prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, può essere interpretata compatibilmente con il dettato costituzionale. Infatti, la deroga prevista dal novellato art. 12, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2012 “è circoscritta alla pianificazione urbanistica e, peraltro, anche in tale ambito, non ha un’estensione indeterminata, come si evince dalle indicazioni del comma 1, che valgono a delimitarne l’ampiezza. È prescritto, in termini generali, il rispetto della destinazione d’uso prevista dalla pianificazione urbanistica comunale (lettera b), e delle distanze minime dalle costruzioni esistenti stabilite dalla strumentazione urbanistica comunale o dalla vigente legislazione in materia (lettera d)”. Alla luce del dato testuale, quindi, la deroga censurata non investe la disciplina di tutela prevista nel codice dei beni culturali e del paesaggio. Il legislatore regionale, inoltre, “si è premurato di salvaguardare anche la conformità con la disciplina del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico, deputato a svolgere la funzione di pianificazione del paesaggio nelle more dell’approvazione del Piano paesaggistico”, e di dettare “ulteriori previsioni di dettaglio, allo scopo di preservare i valori ambientali e paesaggistici”.

**11.5. L’ampliamento dell’elenco degli interventi eccettuati dai procedimenti autorizzatori richiesti, ai fini della tutela dell’assetto idrogeologico, per le attività comportanti mutamento di destinazione o trasformazione nell’uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi (norme della Regione Liguria)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 138, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**11.6. L’inclusione della produzione delle energie rinnovabili tra le attività multimprenditoriali consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 141, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**11.7. L’edificazione in zona agricola e i piani di utilizzazione aziendale (norme della Regione Lazio)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 141, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**11.8. L’attribuzione ai Comuni delle funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali per porti, approdi e punti di ormeggio (norme della Regione Lazio)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 141, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**11.9. L’(illegittimo) abbassamento da 800 a 300 metri s.l.m. della quota altimetrica prevista per la tutela delle faggete depresse (norme della Regione Lazio)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 141, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

### ***11.10. La localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola (norme della Regione Lazio)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **141**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

### ***11.11. L'attribuzione alla Giunta regionale del potere di approvare il regolamento attuativo della disciplina piemontese dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **144**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici – La disciplina piemontese dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante*.

### ***11.12. Il potere dell'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana di apportare specificazioni e rettificazioni in tema di interventi e opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica ovvero soggetti a procedimento semplificato nonché di documentazione prescritta (norme della Regione Siciliana)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **160**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

### ***11.13. L'(illegittima) autorizzazione di interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla disciplina sul "Piano casa" e la (illegittima) proroga della loro realizzabilità, in riferimento anche a immobili recenti (norme della Regione Calabria)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, l'analogo voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

## ***12. Lo straniero***

### ***12.1. L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica***

#### ***12.1.1. L'(illegittimo) onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari, concernente il mancato possesso di alloggi adeguati (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. **9** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 117, primo comma, Cost., 18 TFUE e 14 CEDU, l'art. 2, comma 1, della legge abruzzese n. 34 del 2019, nella parte in cui introduceva il comma 4.1 dell'art. 5 della legge regionale n. 96 del 1996, prevedendo, esclusivamente a carico dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, l'onere di documentare il mancato possesso di alloggi adeguati nel Paese di provenienza, come requisito per la partecipazione ai bandi di concorso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. La disposizione si inseriva in una cornice normativa che già prevedeva indistintamente per tutti gli interessati a partecipare al bando, a prescindere dalla cittadinanza, il requisito della non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su alloggi situati nel territorio nazionale o all'estero, da asseverare mediante apposita dichiarazione. A differenza della previsione generale, quella di cui al comma 4.1 era destinata ai soli cittadini extracomunitari e dava rilievo, anziché alla titolarità di diritti, agli elementi del possesso e dell'adeguatezza dell'alloggio. Avuto riguardo allo scopo della disciplina che è quello di garantire un alloggio adeguato a chi, residente nella Regione, si trovi nelle condizioni di bisogno previste dalla legge, la disposizione è risultata in primo luogo irragionevole, "per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito" introdotto, che non forniva alcuna indicazione né sullo stato di bisogno né sulla situazione patrimoniale del richiedente. Quanto al primo aspetto, si è osservato che il possesso di un alloggio adeguato nel Paese di provenienza non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia; quanto al secondo, si è evidenziato che detto requisito non offre alcun significativo elemento aggiuntivo sulla situazione patrimoniale rispetto a quanto desumibile dall'attestazione circa la non titolarità di diritti

su alloggi, ovunque situati, già prevista in via generale. La norma censurata, che stabiliva un onere per i soli cittadini extracomunitari, sul presupposto indimostrato che ad essi sarebbero stati altrimenti riservati oneri meno gravosi di quelli imposti ad altri cittadini, è risultata altresì discriminatoria, avuto riguardo al fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in paesi extraeuropei possono riguardare anche i cittadini italiani e dei Paesi dell'Unione europea. Essa comportava “un aggravio procedimentale” che si traduceva in uno di quegli “ostacoli di ordine pratico e burocratico” ripetutamente censurati in quanto discriminatori per alcune categorie di individui (sentenze nn. 186 del 2020 e 254 del 2019).

### ***12.1.2. L'onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari, concernente la condizione economica del nucleo familiare (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. 9 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge abruzzese n. 34 del 2019, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, Cost., 18 TFUE e 14 CEDU, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell'art. 5 della legge regionale n. 96 del 1996. Tale disposizione prevede per i soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea l'onere di produrre la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale, per la verifica della condizione economica del nucleo familiare finalizzata all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. La norma può essere interpretata in senso conforme a Costituzione per due profili distinti e concorrenti. In primo luogo, essa va intesa nel senso che l'onere aggiuntivo opera solo se il richiedente (che, per accedere al bando, deve avere la residenza anagrafica in Italia da almeno cinque anni) ha la residenza fiscale in un Paese diverso dall'Italia. Solo in questo caso si giustifica l'onere in esame, in quanto diretto a dare conto di una situazione economica che sfugge alle possibilità di controllo e verifica delle autorità nazionali. Quanto al secondo aspetto, la previsione contenuta nella disposizione censurata, secondo cui l'onere non trova applicazione se le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire la documentazione nel Paese di origine o provenienza, deve essere interpretata “in modo da non far gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione in parola, ciò che la renderebbe costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria”. Infatti, solo assimilando all'impossibilità di acquisire detta documentazione anche l'estrema difficoltà di acquisirla, ovvero la mancata risposta entro un termine congruo da parte delle autorità competenti, “si può ritenere che al cittadino extracomunitario, al quale per regola non può essere riservato, nei rapporti con l'amministrazione, un trattamento meno favorevole di quello riservato agli altri cittadini, non sia imposto un aggravio procedimentale vessatorio. Resta fermo, ovviamente, che spetta al richiedente dimostrare di aver fatto quanto necessario secondo l'ordinaria diligenza per procurarsi la documentazione o di non essere riuscito comunque ad ottenerla”.

### ***12.1.3. La (illegittima) previsione della residenza prolungata per almeno dieci anni nei Comuni della Regione quale elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi nella formazione della graduatoria di assegnazione (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. 9 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 117, primo comma, Cost. e 24 della direttiva 2004/38/CE, l'art. 4, comma 1, della legge abruzzese n. 34 del 2019, il quale aveva inserito all'art. 8 della legge regionale n. 96 del 1996 la lettera *c-bis*). Con tale novella era stata introdotta l'anzianità di residenza in Comuni della Regione quale elemento aggiuntivo rilevante per la formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, prevedendo a tale scopo l'attribuzione di un punto per ogni anno di residenza nella Regione a partire dal decimo, fino ad un massimo di sei punti attribuibili. Sulla base della giurisprudenza consolidata secondo cui i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio, tale meccanismo premiale è stato ritenuto in concreto non coerente ed esorbitante rispetto al fine perseguito, avuto riguardo al sistema delle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni oggettive e soggettive e che definiscono i requisiti di accesso al servizio. Dalla disamina complessiva della disciplina regionale si deduceva, infatti, che il punteggio attribuibile alla residenza protratta era superiore nel massimo a quello per le condizioni soggettive costituite dal reddito e dal numero dei componenti il nucleo familiare (cinque punti). Raffrontando l'entità dei punteggi massimi attribuibili è stata rilevata “l'evidente sopravvalutazione, operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo

conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio”. In applicazione del criterio censurato, infatti, si sarebbe potuti giungere all’irragionevole conseguenza per la quale, a parità di condizioni oggettive circa l’inadeguatezza dell’alloggio, un nucleo familiare numeroso, ma non in grado di far valere il punteggio aggiuntivo connesso alla residenza ultradecennale, sarebbe stato superato in graduatoria da un nucleo composto da una o due persone, solo perché in grado di vantare una durata di residenza tale da consentire l’assegnazione di tutti i sei punti aggiuntivi attribuibili a tale requisito. Un siffatto assetto normativo tendeva a “sopravalutare una condizione del passato (sentenza n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente, senza peraltro che dalla residenza protratta per almeno dieci anni” potesse “trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro”. Invero, “il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla prospettiva della stabilità, ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti”. In conclusione, il “peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale nel più generale punteggio per l’assegnazione degli alloggi, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell’indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità” rendevano la disposizione discriminatoria nei confronti dei cittadini, di qualunque nazionalità, residenti in Abruzzo da meno di dieci anni, rispetto ai residenti da almeno dieci anni.

***12.2. La (illegittima) preclusione al cittadino di Stati non appartenenti all’Unione europea della produzione, in caso di impossibilità di presentare la prevista attestazione consolare, di una dichiarazione sostitutiva di certificazione sui redditi prodotti all’estero, ai fini dell’ammissione al patrocinio (violazione del principio di autoresponsabilità)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 157, l’analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il patrocinio a spese dello Stato*.

***12.3. La tutela del radicamento nel territorio di uno Stato e il bilanciamento con le ragioni sottese alle decisioni di allontanamento nella giurisprudenza convenzionale***

Si veda, in relazione all’ordinanza n. 217, l’analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU*.

***12.4. La mancata previsione del rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non appartenente all’Unione europea, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano, sempre che la Corte d’appello disponga l’esecuzione in Italia, conformemente al suo diritto interno, della pena o della misura di sicurezza irrogata dall’autorità giudiziaria di uno Stato membro (rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea)***

Si veda, in relazione all’ordinanza n. 217, l’analoga voce in *Diritto interno e diritto dell’Unione europea – I rinvii pregiudiziali in materia di mandato d’arresto europeo*.

**Capitolo II**  
**Diritti e doveri degli individui**  
**Sezione I**  
**I rapporti civili**

**1. La libertà di domicilio**

**1.1. Il domicilio quale proiezione spaziale della persona**

L'art. 14 Cost. assicura l'inviolabilità del domicilio, "inteso come proiezione spaziale della persona (sentenza n. 135 del 2002)". Così la sentenza n. **117**.

**2. La libertà di circolazione**

**2.1. Il diniego automatico del rilascio della patente a soggetti sottoposti (anche in passato) a misure di prevenzione ovvero condannati per reati in materia di stupefacenti (fattispecie non assimilabile alla revoca) – Auspicio rivolto al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **152**, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

**3. La libertà di manifestazione del pensiero**

**3.1. La libertà di stampa quale pietra angolare dell'ordine democratico**

La sentenza n. **150** ha rammentato che la libertà di stampa, costituente una "specifico declinazione" della libertà di manifestazione del pensiero, è stata già definita come "pietra angolare dell'ordine democratico" (sentenza n. 84 del 1969).

**3.2. La diffamazione commessa con il mezzo della stampa**

**3.2.1. La (illegittima) circostanza aggravante prevista dalla legge n. 47 del 1948 per l'attribuzione di un fatto determinato, comportante l'indefettibile applicazione cumulativa di reclusione e multa**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **150**, l'analoga voce in *I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale – La pena detentiva per la diffamazione commessa con il mezzo della stampa*.

**3.2.2. La circostanza aggravante prevista dal codice penale, comportante l'applicazione alternativa della reclusione o della multa (interpretazione adeguatrice e indicazione ai giudici di limitare la prima ai casi di eccezionale gravità)**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **150**, l'analoga voce in *I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale – La pena detentiva per la diffamazione commessa con il mezzo della stampa*.

**4. Le prestazioni personali e patrimoniali**

**4.1. La soggezione dei consociati ai soli obblighi previsti in via generale dalla legge quale principio supremo dello Stato di diritto**

La sentenza n. **5** ha riconosciuto il "rango di principio supremo dello Stato di diritto all'idea secondo cui i consociati sono tenuti a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via

generale dalla legge” (sentenza n. 115 del 2011). Tale principio “implica dunque che – laddove la legge rinvii a un successivo provvedimento amministrativo generale o ad un regolamento – sia comunque la legge stessa a definire i criteri direttivi destinati a orientare la discrezionalità dell’amministrazione” (sentenze nn. 174 del 2017, 83 del 2015 e 435 del 2001). “Ciò che non può non valere anche quando la prestazione imposta abbia natura sanzionatoria di una condotta illecita”.

#### ***4.2. Il carattere relativo della riserva di legge ex art. 23 Cost.***

La sentenza n. 5 ha sottolineato che “la riserva di legge espressa dall’art. 23 Cost. è intesa quale riserva relativa, che tollera come tale maggiori margini di integrazione da parte di fonti secondarie” (sentenza n. 134 del 2019). Tuttavia, tale carattere 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 una prescrizione normativa in bianco (...), senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell’azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini”.

#### ***4.3. La riferibilità dell’art. 23 Cost. alla legge sia statale che regionale***

La sentenza n. 167 ha confermato che “la riserva relativa di legge di cui all’art. 23 Cost. è soddisfatta tanto dalla legge statale quanto da quella regionale” (sentenza n. 435 del 2001).

#### ***4.4. La facoltà dei Comuni di adottare le deliberazioni di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP anche successivamente all’approvazione del bilancio di previsione per il 2020 (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 167, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici – Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia per fronteggiare la pandemia da COVID-19*.

### ***5. I principi costituzionali in materia penale***

#### ***5.1. Il principio di legalità***

##### ***5.1.1. La particolare rigidità del principio di separazione dei poteri in ambito penale***

La sentenza n. 140 ha osservato che l’art. 25, secondo comma, Cost. “declina una versione particolarmente rigida nella materia penale” del principio di separazione dei poteri (ordinanza n. 24 del 2017).

##### ***5.1.2. Il caposaldo del complessivo sistema sanzionatorio, riferibile ai reati e alle sanzioni amministrative sostanzialmente punitive***

Il principio di legalità (art. 25, secondo comma, Cost.) “costituisce caposaldo del complessivo sistema punitivo – il cosiddetto diritto sanzionatorio – trovando esso applicazione alle fattispecie di reato (sentenza n. 25 del 2019) e alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente punitivo (sentenza n. 5 del 2021)”. Così la sentenza n. 140.

##### ***5.1.3. La riserva assoluta di legge***

###### ***5.1.3.1. La spettanza al soggetto-Parlamento delle scelte di politica criminale e la tendenziale inammissibilità di interventi in malam partem della Corte (anche in materia di esecuzione penale)***

La sentenza n. 17 ha ribadito che il principio della riserva di legge sancito dall’art. 25, secondo comma, Cost. “demanda il potere di normazione in materia penale, in quanto incidente sui diritti fondamentali dell’individuo (e, in particolare, sulla libertà personale), a una legge di diretta matrice parlamentare, oppure a un atto avente forza di legge, comunque connesso all’intervento parlamentare, giacché proprio al soggetto-Parlamento (sentenze n. 5 del 2014, n. 394 del 2006), che incarna la

rappresentanza politica della Nazione (sentenze n. 394 del 2006 e n. 487 del 1989), spettano le scelte di politica criminale, con i relativi delicati bilanciamenti tra diritti e interessi contrapposti”. Questo principio impedisce alla Corte “sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere *in peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque attinenti alla punibilità” (sentenze nn. 37 del 2019, 46 del 2014 e 394 del 2006; ordinanze nn. 219 del 2020, 282 e 59 del 2019), “salve specifiche eccezioni, che assicurano la dovuta ampiezza del controllo di legittimità costituzionale, ma non vulnerano il principio costituzionale della riserva di legge” (sentenze nn. 189 e 155 del 2019). Una volta stabilito che “anche le norme concernenti variazioni *in peius* del trattamento in fase di esecuzione della pena possono attenere alla sostanza della sanzione penale, (...) tali norme – senza effetto retroattivo – possono essere adottate unicamente mediante il ricorso alla legge in senso formale, o agli atti aventi forza di legge” e non possono derivare da interventi della Corte. Saranno naturalmente riferibili anche alla materia dell’esecuzione “le eccezioni al divieto di interventi *in malam partem*, che la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente individuato, nella prospettiva di superare l’esistenza, nell’ordinamento, di zone franche dal controllo di legittimità costituzionale. Perciò, anche in quanto sollevate in relazione alle disposizioni di ordinamento penitenziario dotate delle specifiche qualità (...) in esame, non sono in principio inammissibili questioni di legittimità costituzionale incentrate sull’asserita irregolarità del loro procedimento di produzione” (in relazione alle norme penali, sentenze nn. 189 e 37 del 2019), “così come non sussistono ostacoli alla sindacabilità, anche nel settore dell’ordinamento penitenziario, di norme di favore” (sentenze nn. 155 e 40 del 2019) e “di norme che contravvengono ad obblighi di matrice sovranazionale (sentenza n. n. 37 del 2019 e ordinanza n. 219 del 2020). L’ammissibilità di questioni del genere, sotto il particolare profilo della rilevanza, deriverebbe, anche riguardo alla materia in esame”, dagli argomenti sviluppati, a partire dalla sentenza n. 148 del 1983, in ordine ai rapporti tra “decisioni *in malam partem* e concreta applicabilità della disciplina di risulta nell’ambito del giudizio principale”. La tendenziale inammissibilità di interventi additivi *in malam partem* era stata già affermata, “con formulazioni sintetiche”, in alcune pronunce rese negli anni successivi all’entrata in vigore della legge n. 354 del 1975 in risposta a questioni miranti ad allargare l’elenco dei reati ostativi all’applicazione della semilibertà. L’ordinanza n. 167 del 1983 e la sentenza n. 29 del 1984 hanno evidenziato l’incompetenza della Corte a “emettere sentenze additive che rendano peggiore la posizione del condannato in ordine all’esecuzione della pena”. Peraltro, “in epoca successiva, nelle (non molte) occasioni in cui sono state sollevate questioni (...) dall’analoga struttura, il principio non è stato ripreso, essendosi data prevalenza ad altre ragioni di inammissibilità (ordinanze n. 300 del 2002 e n. 9 del 1994), o essendosi preferita una soluzione di non fondatezza” (sentenza n. 352 del 1991 e ordinanza n. 367 del 1995). Né è mancata, a fronte di una peculiare fattispecie che introduceva un automatismo favorevole in punto di sospensione dell’esecuzione della pena, una decisione di accoglimento, con effetto di restrizione delle possibilità di accesso al beneficio (sentenza n. 255 del 2006). Tuttavia, chiamata a valutare la legittimità della mancata previsione della revoca della liberazione anticipata nei casi di sopravvenuta assoluzione e contestuale applicazione di una misura di sicurezza per un fatto qualificato *ex art. 115 cod. pen.* (“quasi reato”), la Corte ha ritenuto di “conformarsi ai (soli) precedenti puntualmente espressi sull’inammissibilità di sentenze additive *in malam partem* nel campo dell’ordinamento penitenziario, soprattutto alla luce dell’evoluzione della propria giurisprudenza”, che, in linea con le indicazioni della Corte di Strasburgo, ha ricondotto nell’alveo del principio di legalità anche le norme sull’esecuzione che comportano una trasformazione della natura della pena e della sua incidenza sulla libertà del condannato (sentenza n. 32 del 2020).

#### ***5.1.4. Il divieto di applicazione retroattiva della pena più severa***

##### ***5.1.4.1. La soggezione al principio delle norme sull’esecuzione penale che trasformano la natura della pena e la sua incidenza sulla libertà del condannato (la radicale differenza tra esecuzione carceraria ed extramuraria)***

La sentenza n. 17 ha sottolineato la ricchezza di sfumature, già rilevata dalla sentenza n. 32 del 2020, del “quadro della giurisprudenza costituzionale concernente i rapporti tra i principi stabiliti nel secondo comma dell’art. 25 Cost. e la disciplina delle misure concernenti l’esecuzione delle pene detentive. L’attenzione si è concentrata soprattutto sul regime intertemporale di applicazione delle norme di nuova introduzione. Più volte, essenzialmente in ragione della natura processuale attribuita alle disposizioni dell’ordinamento penitenziario (con connessa applicazione del principio *tempus regit actum*), si è ritenuto

che l'applicazione di esse fosse consentita anche con riguardo a fatti commessi prima della loro entrata in vigore, benché si trattasse di norme con effetti sfavorevoli sul trattamento dei destinatari" (sentenza n. 376 del 1997; ordinanze nn. 108 del 2004 e 10 del 1981). Il principio si era radicato anche nel diritto vivente tracciato dalla giurisprudenza di legittimità. "L'incidenza negativa sui percorsi di risocializzazione potenzialmente interrotti da modifiche di segno restrittivo era stata comunque prevenuta, facendo leva sul primo e sul terzo comma dell'art. 27 Cost., deducendone l'illegittimità costituzionale di nuove norme restrittive qualora non fosse esclusa, dal relativo ambito di applicazione, la posizione di coloro che avessero già raggiunto un livello di rieducazione adeguato ai benefici richiesti" (sentenze nn. 32 del 2020, 79 del 2007, 257 del 2006, 137 del 1999, 445 del 1997, 504 del 1995 e 306 del 1993). Nondimeno, sempre in riferimento agli eventuali limiti all'applicazione retroattiva delle modifiche *in peius*, si era già manifestata nella giurisprudenza costituzionale "l'esigenza di distinguere tra interventi normativi di carattere procedurale in tema di esecuzione e variazioni relative invece ai profili sostanziali delle misure di ordinamento penitenziario". La sentenza n. 273 del 2001 – nel rigettare la questione avente ad oggetto la limitazione ai soli collaboratori di giustizia, con effetti retroattivi, dell'accesso alla liberazione condizionale – aveva dato esplicito spazio alla "distinzione tra dimensione processuale e sostanziale delle regole concernenti l'esecuzione delle pene detentive" e specificato che "la disciplina censurata non comporta una modificazione degli elementi costitutivi della liberazione condizionale e, quindi, rimane estranea alla sfera di applicazione del principio di irretroattività". La stessa logica è stata seguita con riguardo alle preclusioni in materia di permessi premio per i detenuti non collaboranti (ordinanze nn. 108 del 2004 e 280 del 2001). In epoca più recente, la riflessione sul tema è proseguita alla luce della dimensione che il principio costituzionale di legalità penale ha assunto in virtù del raffronto tra l'art. 25, secondo comma, Cost. e l'art. 7 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza di Strasburgo. "Per un verso, infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha fatto ampio ricorso (...) alla nozione di norma sostanzialmente penale, soggetta in quanto tale alla garanzia convenzionale del divieto di applicazione retroattiva, a prescindere dalla qualificazione che del relativo oggetto sia fatta nel singolo ordinamento nazionale" (grande camera, sentenze 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, e 8 luglio 2019, Mihalache contro Romania). "Per altro verso, sullo specifico terreno dell'esecuzione penale, si è manifestata l'esigenza di assicurare le garanzie tradizionalmente inerenti al principio di non retroattività, cioè quelle della prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie a monte della condotta programmata dall'agente, della possibilità di esercitare la difesa in vista degli esiti prevedibili del processo penale (anche nella sua fase esecutiva), di prevenire possibili abusi del potere legislativo, volti a modificare *in peius* gli effetti delle statuizioni espresse da decisioni giurisdizionali". La sentenza della grande camera 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna, "nel confermare che la norma convenzionale non osta all'applicazione retroattiva delle norme sull'esecuzione, ha però fatto "eccezione per le disposizioni che implicano una ridefinizione o modificazione della portata applicativa della pena imposta dal giudice". Nel descritto contesto, la sentenza n. 32 del 2020 ha sottolineato che "l'applicazione generalizzata delle disposizioni di ordinamento penitenziario che contengano mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato risponde al principio *tempus regit actum* ed è talvolta addirittura necessaria, anche al fine di tutelare l'eguale trattamento dei detenuti e di mantenere la loro pacifica convivenza in carcere. Devono essere invece valutate diversamente le disposizioni sopravvenute che non comportino mere modifiche di quelle modalità esecutive, bensì implicino una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato: per esse sussistono le esigenze di garanzia assicurate dal secondo comma dell'art. 25 Cost. e, perciò, il divieto della loro applicazione retroattiva. Questo, paradigmaticamente, si verifica (...) allorché al momento del fatto fosse prevista una pena suscettibile di essere eseguita (in tutto od in parte) fuori del carcere, ed essa risulti però trasformata – per effetto di una modifica normativa sopravvenuta al fatto – in una sanzione da eseguire di norma, e pur non mutando formalmente il proprio *nomen juris*, dentro il carcere". In base a tale criterio, la Corte "ha potuto riferire alla dimensione procedimentale la disciplina dei permessi premio e del lavoro all'esterno, ed affermare nel contempo la necessaria esclusione dell'efficacia retroattiva per il regime di accesso alle misure alternative alla detenzione". Per tutti gli istituti (compresa la liberazione anticipata) accomunati dall'obiettivo di evitare l'ingresso in carcere o di comportarne un'uscita prima del momento previsto dalla pena inflitta in sede di cognizione, "eventuali modifiche normative *in peius*, successive alla commissione del fatto di reato, comportano, per ciascuno dei destinatari, il rischio di un prolungamento della sanzione carceraria rispetto alle prospettive valutabili sulla base della legge vigente al momento della condotta criminosa: con

conseguente impossibilità, alla luce dell'art. 25, secondo comma, Cost., dell'applicazione retroattiva della relativa disciplina”.

La sentenza n. 32 del 2020, “ritenendo necessaria una complessiva rimediazione della portata del divieto di retroattività sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena, ha affermato che la regola di diritto vivente secondo cui le pene devono essere eseguite in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione, e non in base a quella in vigore al tempo della commissione del reato, soffre un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta non comporti mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato. Ciò la sentenza medesima ha affermato anche per il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva di cui all'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., non essendo decisiva in senso contrario la collocazione della disposizione nel codice di rito, atteso che quel divieto produce l'effetto di determinare l'inizio dell'esecuzione della pena stessa in regime detentivo, in attesa della decisione da parte del tribunale di sorveglianza sull'eventuale istanza di ammissione a una misura alternativa; e dunque comporta che una parte almeno della pena sia effettivamente scontata in carcere, anziché con le modalità extramurarie che erano consentite – per l'intera durata della pena inflitta – sulla base della legge vigente al momento della commissione del fatto”. Così la sentenza n. 183 secondo cui, pur se enunciata a proposito dell'art. 1, comma 6, lett. b), della legge n. 3 del 2019 relativamente ai reati contro la pubblica amministrazione, “la medesima *ratio* non può che valere in ogni ipotesi nella quale il legislatore estenda il novero dei reati ostativi alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva senza una disciplina transitoria mirata ad escludere dall'inasprimento normativo i condannati che abbiano commesso il fatto anteriormente alla sua entrata in vigore”. “Al cospetto di un diritto vivente univocamente orientato all'indiscriminata applicazione del principio *tempus regit actum* in materia esecutiva”, la sentenza n. 32 “ha ritenuto di non poter adottare una pronuncia interpretativa di rigetto, e ha così dichiarato l'illegittimità costituzionale – per contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost. – dell'art. 1, comma 6, lettera b), della legge n. 3 del 2019, in quanto interpretato nel senso imposto da quel medesimo diritto vivente. Modificando il quadro interpretativo del regime intertemporale delle novelle incidenti sulla disciplina dell'esecuzione della pena, tale declaratoria di illegittimità costituzionale ha restituito ai giudici comuni la possibilità – e quindi il dovere – di interpretare in senso costituzionalmente adeguato ogni sopravvenienza normativa che muti quella disciplina *in peius*”.

### **5.1.5. Il divieto di analogia a sfavore del reo**

#### **5.1.5.1. L'assoluta preclusione di un ruolo creativo del giudice quale completamento dei corollari del principio di legalità (riserva assoluta di legge e determinatezza della legge penale) posti a tutela della separazione dei poteri e delle libere scelte d'azione dei consociati**

La sentenza n. 98 ha puntualizzato che il divieto di applicazione analogica delle norme incriminatrici da parte del giudice “costituisce il naturale completamento di altri corollari del principio di legalità in materia penale sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., e in particolare della riserva di legge e del principio di determinatezza della legge penale” (sentenze nn. 96 del 1981, 34 del 1995 e 121 del 2018): “corollari posti a tutela sia del principio ordinamentale della separazione dei poteri, e della conseguente attribuzione al solo legislatore del compito di tracciare i confini tra condotte penalmente rilevanti e irrilevanti (ordinanza n. 24 del 2017), nonché – evidentemente – tra le diverse figure di reato; sia della garanzia soggettiva, riconosciuta ad ogni consociato, della prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie delle proprie condotte, a tutela delle sue libere scelte d'azione (sentenza n. 364 del 1988). È evidente infatti che la *ratio* della riserva assoluta di legge in materia penale, che assegna alla sola legge e agli atti aventi forza di legge il compito di stabilire quali siano le condotte costituenti reato, sul presupposto che una simile decisione – destinata potenzialmente a ripercuotersi in maniera drammatica sul diritto inviolabile (art. 13 Cost.) alla libertà personale dei destinatari della norma penale – spetti soltanto ai rappresentanti eletti a suffragio universale dall'intera collettività nazionale (sentenze n. 230 del 2012, n. 394 del 2006 e n. 487 del 1989), verrebbe nella sostanza svuotata ove ai giudici fosse consentito di applicare pene al di là dei casi espressamente previsti dalla legge. Per altro verso, il divieto di applicazione analogica delle norme incriminatrici da parte del giudice costituisce l'ovvio *pendant* dell'imperativo costituzionale, rivolto al legislatore, di formulare norme concettualmente precise sotto il

profilo semantico della chiarezza e dell'intellegibilità dei termini impiegati (sentenza n. 96 del 1981). Tale imperativo mira anch'esso a evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri e con la riserva assoluta di legge in materia penale, il giudice assuma un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito (sentenza n. 327 del 2008), nonché quelli tra le diverse fattispecie di reato; ma, al tempo stesso, mira altresì ad assicurare al destinatario della norma una percezione sufficientemente chiara ed immediata dei possibili profili di illiceità penale della propria condotta" (sentenze nn. 327 del 2008 e 5 del 2004). Rispetto al mandato costituzionale di determinatezza della norma incriminatrice la Corte ha rammentato che "l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo (sentenza n. 115 del 2018). La garanzia soggettiva che la determinatezza della legge penale mira ad assicurare sarebbe, in effetti, anch'essa svuotata, laddove al giudice penale fosse consentito assegnare al testo un significato ulteriore e distinto da quello che il consociato possa desumere dalla sua immediata lettura".

#### ***5.1.5.2. La funzione di limite insuperabile alle opzioni interpretative del giudice***

Il canone ermeneutico rappresentato, in materia di diritto penale, dal divieto di analogia a sfavore del reo è "affermato a livello di fonti primarie dall'art. 14 delle Preleggi nonché – implicitamente – dall'art. 1 cod. pen., e fondato a livello costituzionale sul principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*) (sentenza n. 447 del 1998). Il divieto di analogia non consente di riferire la norma incriminatrice a situazioni non ascrivibili ad alcuno dei suoi possibili significati letterali, e costituisce così un limite insuperabile rispetto alle opzioni interpretative a disposizione del giudice di fronte al testo legislativo. E ciò in quanto, nella prospettiva culturale nel cui seno è germogliato lo stesso principio di legalità in materia penale, è il testo della legge – non già la sua successiva interpretazione ad opera della giurisprudenza – che deve fornire al consociato un chiaro avvertimento circa le conseguenze sanzionatorie delle proprie condotte; sicché non è tollerabile che la sanzione possa colpirlo per fatti che il linguaggio comune non consente di ricondurre al significato letterale delle espressioni utilizzate dal legislatore. Ciò vale non solo per il nostro, ma anche per altri ordinamenti ispirati alla medesima prospettiva, come dimostra la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, secondo cui in materia penale il possibile significato letterale della legge fissa il limite estremo della sua legittima interpretazione da parte del giudice (BVerfGE 73, 206, (235); in senso conforme, più recentemente, BVerfGE 130, 1 (43); 126, 170 (197); 105, 135 (157); 92, 1 (12)). Così la sentenza n. 98.

#### ***5.1.6. La riferibilità dei suoi corollari (la sufficiente determinatezza della previa disciplina legale) alla fattispecie di reato, all'entità e alle modalità di espiazione della pena nonché alla durata della prescrizione***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 140, la voce *L'intrinseca natura sostanziale dell'istituto e il conseguente assoggettamento al principio di legalità e ai suoi corollari: la sufficiente determinatezza della previa disciplina legale (ivi comprese le norme processuali incidenti sulla durata) in La prescrizione*.

#### ***5.1.7. La concorrenza di tutele costituzionali e convenzionali (non perfettamente simmetriche e sovrapponibili)***

La sentenza n. 140 ha ribadito, in relazione al principio di legalità, che "gli stessi principi o analoghe previsioni si rinvengono nella Costituzione e nella CEDU, così determinandosi una concorrenza di tutele, che però possono non essere perfettamente simmetriche e sovrapponibili; vi può essere uno scarto di tutele, rilevante soprattutto laddove la giurisprudenza della Corte EDU riconosca, in determinate fattispecie, una tutela più ampia (sentenza n. 25 del 2019)". Quindi, in quest'ipotesi di concorrenza di tutele, il parametro convenzionale (art. 7 CEDU) "ben può offrire talora, in riferimento a determinate fattispecie, una tutela più ampia del parametro nazionale (art. 25, secondo comma, Cost.). Ed è quanto accaduto allorché la questione, ritenuta inizialmente non fondata in riferimento a quest'ultimo (sentenza n. 282 del 2010), è poi risultata invece fondata in riferimento al parametro interposto" (sentenza n. 25 del 2019).

## **5.2. Il principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva**

### **5.2.1. La sospensione di diritto per 18 mesi dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **230**, la voce *La previsione della durata fissa di 18 mesi in I rapporti politici – La disciplina statale dell’incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive – La sospensione di diritto dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti*.

## **5.3. I reati**

### **5.3.1. La discrezionalità del legislatore nella configurazione degli illeciti penali, salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **62**, la voce *La discrezionalità del legislatore nella configurazione degli illeciti amministrativi e del relativo trattamento sanzionatorio, salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà* in *La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni*.

### **5.3.2. La discrezionalità del legislatore nell’impiegare la tecnica del “ritaglio” di ipotesi di reato di minore gravità all’interno di fattispecie formulate in termini molto ampi**

La sentenza n. **117** ha evidenziato come “la tecnica legislativa, consistente nel ritagliare fattispecie di minore gravità in funzione di un riequilibrio complessivo della disciplina penale, si addica essenzialmente alle ipotesi nelle quali il reato-base ha una formulazione molto ampia, come lo spaccio di stupefacenti, la ricettazione, la bancarotta o la violenza sessuale (sentenza n. 88 del 2019); per quest’ultimo reato, in particolare, la fattispecie attenuata *ex art. 609-bis*, terzo comma, cod. pen. è diretta proprio a temperare la notevole ampiezza dell’espressione «atti sessuali», che costituisce il fulcro della norma incriminatrice (sentenza n. 106 del 2014). Se impiegare o meno la tecnica del ritaglio è quindi una scelta massimamente discrezionale del legislatore, poiché attiene alla costruzione della fattispecie-base, secondo criteri di maggiore o minore latitudine”.

### **5.3.3. La sussistenza di un coefficiente di colpevolezza quale requisito della responsabilità per concorso anomalo nel reato diverso da quello voluto**

La sentenza n. **55**, nel richiamare la sentenza n. 42 del 1965, ha chiarito che la responsabilità dell’imputato quale concorrente anomalo ai sensi dell’art. 116 cod. pen. nel reato diverso da quello voluto “richiede la sussistenza non soltanto del rapporto di causalità materiale, ma anche di un coefficiente di colpevolezza”. Occorre cioè un nesso psicologico “che postula che il reato diverso o più grave commesso da altro concorrente possa rappresentarsi alla psiche del concorrente anomalo come uno sviluppo logicamente prevedibile di quello concordato (...) o come possibile epilogo rispetto al fatto programmato”.

### **5.3.4. L’omicidio stradale e le lesioni personali stradali**

#### **5.3.4.1. L’emersione quali autonomi e distinti reati**

La sentenza n. **114** ha rammentato che “l’allarme sociale causato dai numerosi e ricorrenti casi di vittime della strada ha indotto il legislatore a elevare, nel complesso, il regime sanzionatorio di chi, violando le norme sulla circolazione stradale, abbia cagionato la morte o lesioni gravi o gravissime ad altri. In particolare, il legislatore ha isolato la fattispecie di omicidio colposo con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale trasformandola nell’autonomo e distinto reato di omicidio stradale di cui all’art. 589-*bis* cod. pen.” (art. 1, comma 1, della legge n. 41 del 2016). In riferimento a tale fattispecie, l’art. 589-*bis* cod. pen. – in simmetria con il reato di lesioni stradali (art. 590-*bis* cod. pen.) – “ha previsto da una parte plurime aggravanti a effetto speciale cosiddette privilegiate, perché non suscettibili di bilanciamento con circostanze attenuanti ai sensi dell’art. 590-*quater* cod. pen.; dall’altra ha contemplato un’attenuante anch’essa a effetto speciale qualora l’evento non sia esclusiva conseguenza

dell'azione o dell'omissione del colpevole (settimo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen.) al fine di moderare il notevole maggior rigore della risposta sanzionatoria (sentenza n. 88 del 2019)".

#### ***5.3.4.2. La procedibilità d'ufficio per le lesioni personali stradali gravi (pur nelle ipotesi in cui la persona offesa risulti integralmente risarcita) – Rinnovato auspicio rivolto al legislatore***

L'ordinanza n. 244 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 590-*bis*, primo comma, cod. pen. (come sostituito dal d.lgs. n. 36 del 2018), impugnato, in relazione agli artt. 3, 13, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela nelle ipotesi di lesioni personali stradali gravi per le quali la persona offesa risulti integralmente risarcita in ordine ai danni subiti a seguito dell'evento. Censure analoghe sono già state riconosciute non fondate dalla sentenza n. 248 del 2020. Pur essendo le fattispecie di cui al citato primo comma "connotate da un minor disvalore sul piano della condotta e del grado della colpa rispetto a quelle contemplate dai commi successivi", la procedibilità d'ufficio, anche per le prime, non è apparsa manifestamente irragionevole. Infatti, "non può considerarsi automobilista modello chi abbia violato, sia pure occasionalmente, le norme attinenti alla circolazione stradale, provocando – in conseguenza di tale violazione – lesioni personali gravi o gravissime a carico di terzi": ciò giustifica, ancor prima, la scelta legislativa di "conferire rilevanza penale a una simile condotta". Né risulta manifestamente irragionevole la scelta compiuta dal d.lgs. n. 36 del 2018 di "confermare la procedibilità d'ufficio del delitto" in esame, già prevista dalla legge n. 41 del 2016. A prescindere dall'incongruità del parametro evocato rispetto alla sostanza della doglianza (che attiene al rapporto tra le scelte del legislatore delegato e quelle del legislatore delegante), la sentenza n. 223 del 2019 ha ritenuto, in riferimento alla denunciata violazione dell'art. 76 Cost., che, escludendo la procedibilità a querela del delitto *ex art. 590-bis*, primo comma, cod. pen., "il Governo avesse adottato una interpretazione non implausibile – e non distonica rispetto alla *ratio* di tutela sottesa alle indicazioni del legislatore delegante – del criterio dettato dall'art. 1, comma 16, lettera a), numero 1), della legge n. 103 del 2017". Peraltro, resta attuale "l'auspicio che il legislatore rimediti sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di reato contemplate dall'art. 590-*bis* cod. pen.", per le ragioni illustrate nelle sentenze nn. 223 del 2019 e 248 del 2020.

#### ***5.3.5. Il sequestro di persona a scopo di estorsione: l'inasprimento in via legislativa della risposta sanzionatoria e l'introduzione in via giurisprudenziale dell'attenuante del fatto di lieve entità, quale fattore di riequilibrio***

La sentenza n. 143 ha rammentato che "originariamente il reato di sequestro di persona a scopo di estorsione era punito con la pena della reclusione da otto a quindici anni, oltre che con la pena pecuniaria della multa. A seguito dell'allarme sociale provocato, negli anni Settanta, da numerosi episodi di sequestro di persona per conseguire il riscatto per la liberazione – posti in essere da pericolose organizzazioni criminali, spesso con efferate modalità esecutive e connotate di norma dal rischio della perdita della vita per il sequestrato, non di rado con l'esito della morte di quest'ultimo – il legislatore ha adottato plurimi interventi di contrasto" – aventi "i tratti tipici della legislazione emergenziale" – e infine "si è determinato a innalzare notevolmente le pene edittali, sia nel minimo, sia nel massimo, (...) ma lasciando immutata la descrizione della fattispecie del reato". La nuova formulazione dell'art. 630 cod. pen. ha previsto al primo comma – e prevede tuttora – che chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione è punito con la reclusione da venticinque a trenta anni. "Il minimo della pena detentiva (venticinque anni di reclusione) è stato, quindi, più che quadruplicato, risultando essere addirittura più elevato – e non di poco – di quello previsto per l'omicidio volontario (punito, nel minimo, con ventuno anni di reclusione: art. 575 cod. pen.). Inoltre, il massimo della pena (trenta anni di reclusione) è stato raddoppiato e portato al limite estremo della pena detentiva (art. 78 cod. pen.), ben oltre il limite massimo di durata della reclusione stabilito in via generale dall'art. 23, primo comma, cod. pen., in ventiquattro anni". Per la sentenza n. 68 del 2012, "si è trattato di una risposta sanzionatoria di eccezionale asprezza (...), che finiva per trovare applicazione anche a condotte di assai minore gravità rispetto a quelle che la (...) normativa emergenziale intendeva contrastare, ma non di meno rientranti nella fattispecie del reato di sequestro a scopo di estorsione, pur potendo trattarsi di episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza; episodi che non vedono il pericolo di vita per la persona sequestrata e che non si inseriscono in un contesto associativo criminale mirato proprio a

perpetrare tali condotte delittuose”. La possibilità di ricomprendere nella fattispecie di reato anche fatti di minore gravità è la ragione dell’introduzione dell’attenuante ad effetto speciale, ad opera dell’art. 3, terzo comma, della legge n. 718 del 1985, per il delitto di sequestro di ostaggi. L’art. 311 cod. pen. stabilisce, poi, che le pene comminate per i delitti contro la personalità dello Stato, tra i quali rientra il sequestro terroristico o eversivo, sono diminuite quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità. Muovendo dalla comparazione con tale ultima fattispecie, punita anch’essa con la reclusione da venticinque a trenta anni, la sentenza n. 68 del 2012 ha ritenuto ingiustificato il trattamento sanzionatorio differenziato e ha dichiarato illegittimo l’art. 630 cod. pen. nella parte in cui non prevedeva la diminuzione della pena ove, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell’azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risultasse di lieve entità. La funzione dell’attenuante, “pur comune e non già ad effetto speciale, consiste propriamente nel mitigare – in rapporto ai soli profili oggettivi del fatto (...) – una risposta punitiva improntata a eccezionale asprezza e che (...) rischia di rivelarsi incapace di adattamento alla varietà delle situazioni concrete riconducibili al modello legale. Si tratta quindi di un’attenuante che (...) svolge una necessaria funzione riequilibratrice di una pena particolarmente elevata, introdotta per una specifica ragione di politica criminale in un determinato momento storico, ma rimasta immutata in seguito nella stessa cornice edittale”.

### ***5.3.6. La diffamazione commessa con il mezzo della stampa (compatibilità con il principio di offensività)***

La sentenza n. 150 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 25 Cost., dell’art. 595, terzo comma, cod. pen. che configura una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, integrata allorché l’offesa sia recata con il mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico; la pena prevista è, in via alternativa, quella della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro. La diffamazione è “delitto tutt’altro che inoffensivo, essendo posto a tutela di un diritto fondamentale, quale la reputazione della persona, di primario rilievo nell’ordinamento costituzionale; mentre il carattere proporzionato o sproporzionato della sanzione comminata dal legislatore per un fatto comunque offensivo deve piuttosto essere vagliato sotto il profilo della sua compatibilità con altri parametri costituzionali, tra cui segnatamente la libertà di manifestazione del pensiero”.

## ***5.4. La sanzione penale***

### ***5.4.1. La mobilità o individualizzazione della pena come naturale attuazione e sviluppo dei principi costituzionali e la tendenziale incompatibilità di previsioni sanzionatorie rigide con il volto costituzionale del sistema penale***

Con riguardo alle sanzioni penali, la giurisprudenza della Corte “ha posto da tempo in luce come la mobilità (sentenza n. 67 del 1963), o individualizzazione (sentenza n. 104 del 1968), della pena – tramite l’attribuzione al giudice di un margine di discrezionalità nella sua commisurazione all’interno di una forbice edittale, così da poterla adeguare alle particolarità della fattispecie concreta – costituisca naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d’uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale (sentenza n. 50 del 1980), al lume dei quali l’attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l’uniformità”. In via di principio, “previsioni sanzionatorie rigide non appaiono in linea con il volto costituzionale del sistema penale, potendo il dubbio di illegittimità costituzionale essere superato, caso per caso, solo a condizione che, per la natura dell’illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest’ultima appaia ragionevolmente proporzionata rispetto all’intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato” (sentenza n. 222 del 2018). Così la sentenza n. 185.

### ***5.4.2. L’incidenza, attuale o potenziale, sul bene della libertà personale e lo speciale connotato di stigmatizzazione, sul piano etico-sociale, del comportamento illecito quali tradizionali caratteri differenziali rispetto alla sanzione amministrativa***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 68, la voce *La ritenuta inapplicabilità del limite del giudicato in relazione alla sanzione disposta con sentenza irrevocabile in base a norma dichiarata illegittima*

(revirement operato con sentenza interpretativa di accoglimento) in *La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni – La revoca della patente (sanzione amministrativa accessoria per i reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime)*.

### **5.4.3. Il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato**

#### **5.4.3.1. L'ineludibile esigenza di apprezzare il concreto contenuto di offensività del fatto e il relativo disvalore soggettivo**

Il principio di proporzionalità della pena rispetto alla gravità del reato “esige in via generale che la pena sia adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo (sentenza n. 222 del 2018). E il *quantum* di disvalore soggettivo dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile (sentenza n. 73 del 2020)”. Così la sentenza n. 55.

#### **5.4.3.2. L'esigenza di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da un lato, e offesa, dall'altro**

Il principio di determinazione di una pena proporzionata, “idonea a tendere alla rieducazione del condannato ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost.,” “implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 185 del 2015)”. Così la sentenza n. 143.

### **5.4.4. La discrezionalità del legislatore nella determinazione del trattamento sanzionatorio dei fatti di reato, salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 62, la voce *La discrezionalità del legislatore nella configurazione degli illeciti amministrativi e del relativo trattamento sanzionatorio, salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà* in *La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni*.

La sentenza n. 117 ha rammentato che “le valutazioni discrezionali di dosimetria penale competono in esclusiva al legislatore, chiamato dalla riserva di legge *ex art. 25 Cost.* a stabilire il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico: il sindacato di legittimità costituzionale al metro degli artt. 3 e 27 Cost. può quindi esercitarsi unicamente su scelte sanzionatorie arbitrarie o manifestamente sproporzionate, tali da evidenziare un uso distorto della discrezionalità legislativa” (sentenze nn. 88 e 40 del 2019, 233 e 222 del 2018, 179 del 2017 e 236 del 2016).

### **5.4.5. L'ergastolo**

#### **5.4.5.1. L'accesso alla liberazione condizionale quale condizione di compatibilità della pena perpetua con l'obiettivo costituzionale della risocializzazione**

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 97, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La liberazione condizionale*.

### **5.4.6. Le circostanze del reato**

#### **5.4.6.1. L'ammissibilità di deroghe al regime ordinario del bilanciamento, purché non irragionevoli o tali da alterare gli equilibri costituzionalmente imposti in materia penale**

In generale, “deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze, come disciplinato dall'art. 69 cod. pen., sono sì costituzionalmente ammissibili e rientrano nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore, ma sempre che non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio” (sentenze nn. 88 del 2019, 205 del 2017 e 68 del 2012), “non potendo in alcun caso giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti sulla strutturazione della responsabilità penale”

(sentenze nn. 73 del 2020 e 251 del 2012). Così la sentenza n. **55** (nei medesimi termini la sentenza n. **143**).

#### ***5.4.6.2. Riferimenti giurisprudenziali sulle aggravanti “privilegiate”: la duplice esigenza di preservare la facoltà di apprezzamento del giudice e di proteggere adeguatamente fondamentali beni costituzionali***

La sentenza n. **117** ha precisato che la giurisprudenza costituzionale sulle aggravanti “privilegiate” si è sviluppata in prevalenza in tema di recidiva reiterata dopo che la legge n. 251 del 2005, sostituendo il quarto comma dell’art. 69 cod. pen., ha stabilito il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva *ex art. 99*, quarto comma, cod. pen. Le deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze “rientrano nell’ambito delle scelte discrezionali del legislatore e sono sindacabili solo qualora trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell’arbitrio” (sentenze nn. 55 del 2021, 73 del 2020, 205 del 2017, 74 del 2016, 106 e 105 del 2014, 251 del 2012), “non potendo però giungere in alcun caso a determinare un’alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale”. Su questa premessa, numerose declaratorie di illegittimità hanno restituito al giudice “la possibilità di apprezzare pienamente in sede di bilanciamento circostanze attenuanti ad effetto speciale (cioè implicanti una diminuzione di pena superiore a un terzo: art. 63, terzo comma, cod. pen.), come tali espressive di un minor disvalore del fatto dal punto di vista dell’offensività, rispetto alle quali il divieto di prevalenza finiva per indirizzare l’individuazione della pena concreta verso un’abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive riconducibili alla recidiva, a detrimento delle componenti oggettive del reato”. Talora, la declaratoria di illegittimità “è stata funzionale a tenere indenne dal concorso con la recidiva reiterata la specifica *ratio* di un’attenuante premiale, sempre ad effetto speciale (sentenza n. 74 del 2016)”. Recentemente, la Corte è intervenuta “per reintegrare la pienezza del giudizio di bilanciamento nella comparazione con la recidiva reiterata riguardo ad attenuanti che, pur essendo ad effetto comune (cioè implicanti una riduzione non eccedente un terzo: art. 65, primo comma, numero 3, cod. pen.), ineriscono tuttavia alla struttura stessa dell’imputazione penale: così, per la diminuzione del vizio parziale di mente di cui all’art. 89 cod. pen. (sentenza n. 73 del 2020) e per l’attenuante del concorso anomalo di cui al secondo comma dell’art. 116 cod. pen. (sentenza n. 55 del 2021)”. Risulta altresì già vagliata “la legittimità di un privilegio esteso all’equivalenza fin dalle questioni relative all’aggravante della finalità di terrorismo o eversione” *ex art. 1 del d.l. n. 625 del 1979* nonché alle aggravanti dell’evento nei delitti di attentato per finalità terroristiche o di eversione *ex art. 280 cod. pen.* Le sentenze nn. 38 e 194 del 1985 hanno dichiarato non fondate le questioni di legittimità del divieto di bilanciamento stabilito dalle citate norme, “sulla base dell’interpretazione adeguatrice per cui il giudice tiene pur sempre conto anche delle attenuanti, sebbene dopo avere calcolato l’aumento di pena per le aggravanti privilegiate”: da qui il periodo aggiunto ad entrambe le disposizioni dalla legge n. 34 del 2003 secondo il quale le diminuzioni “si operano sulla quantità di pena risultante dall’aumento conseguente alle predette aggravanti”. La sentenza n. 88 del 2019 ha poi ritenuto non fondate le questioni concernenti l’art. 590-*quater* cod. pen. a tenore del quale, “se ricorrono le aggravanti speciali dei reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime, le eventuali attenuanti non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni si operano sulla quantità di pena determinata ai sensi delle predette circostanze aggravanti”. Ribadito in generale che “il giudizio di bilanciamento delle circostanze consente al giudice di apprezzare meglio lo specifico disvalore della condotta penalmente sanzionata, la sentenza n. 88 del 2019, messo del pari in luce l’allarme sociale suscitato dal ricorrente fenomeno delle vittime della strada, ha osservato che, quando ricorrono particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente tutelati, quale il diritto fondamentale e personalissimo alla vita e all’integrità fisica, ben può il legislatore dare un diverso ordine al gioco delle circostanze richiedendo che vada calcolato prima l’aggravamento di pena di particolari circostanze”.

#### ***5.4.6.3. Il carattere facoltativo della recidiva (reiterata) e del correlativo aumento di pena***

La sentenza n. **143** ha precisato che “la circostanza aggravante della recidiva reiterata ai sensi dell’art. 99, quarto comma, cod. pen. è facoltativa e non già obbligatoria” (sentenza n. 120 del 2017; ordinanza n. 145 del 2018). “E tale è divenuta anche la recidiva di cui al quinto comma dello stesso art. 99 cod. pen. a seguito della dichiarazione di illegittimità” di cui alla sentenza n. 185 del 2015. Infatti, “in generale, il giudice è tenuto ad applicare l’aumento di pena previsto per la recidiva reiterata solo qualora ritenga il

nuovo episodio delittuoso concretamente significativo – in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, ed avuto riguardo ai parametri indicati dall'art. 133 cod. pen. – sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo (sentenza n. 120 del 2017). E quindi al giudice è sempre consentito negare la rilevanza aggravatrice della recidiva ed escludere la circostanza, non applicando il relativo aumento della sanzione (sentenza n. 185 del 2015)".

#### ***5.4.6.4. Il maggior grado di colpevolezza e pericolosità espresso dal nuovo delitto quale presupposto applicativo della recidiva***

La sentenza n. **55** ha confermato che "l'applicazione della recidiva, pur non obbligatoria, si giustifica in quanto il nuovo delitto, commesso da chi sia già stato condannato per precedenti delitti non colposi, sia espressivo in concreto del maggior grado di colpevolezza e pericolosità nonché di rimproverabilità della condotta tenuta nonostante l'ammonimento individuale scaturente dalle precedenti condanne" (sentenze nn. 73 del 2020, 185 del 2015, 192 del 2007).

La sentenza n. **56** ha precisato che la valutazione individualizzata, "compiuta dal giudice di cognizione nel momento in cui ha ritenuto la sussistenza della recidiva nella sentenza di condanna", "presuppone tanto un giudizio di maggiore gravità del fatto di reato, connesso alla maggiore colpevolezza di chi decide di compiere la condotta criminosa nonostante l'ammonimento rappresentato dalla precedente condanna nei propri confronti, quanto un giudizio di maggiore pericolosità del condannato, dimostrata dalla sua accentuata propensione a violare la legge penale" (sentenze nn. 73 del 2020 e 185 del 2015).

#### ***5.4.6.5. L'originario divieto legislativo di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata e la sua progressiva erosione ad opera della giurisprudenza costituzionale***

La sentenza n. **143** ha rammentato che la legge n. 251 del 2005 ha riformulato il quarto comma dell'art. 99 cod. pen., "introducendo il divieto di prevalenza di qualsiasi circostanza attenuante sulla recidiva reiterata, precludendo così in modo assoluto al giudice di applicare, in tal caso, la relativa diminuzione di pena fino a un terzo". Tuttavia, la norma è stata oggetto di numerose dichiarazioni di incostituzionalità, che "hanno restituito al giudice la possibilità di ritenere, nell'ambito dell'obbligatorio giudizio di bilanciamento delle circostanze eterogenee, la prevalenza, rispetto all'aggravante della recidiva reiterata, di singole circostanze attenuanti, che sono state distintamente, di volta in volta, oggetto di verifica di legittimità". Nella maggior parte dei casi le dichiarazioni di illegittimità "hanno riguardato circostanze espressive di un minor disvalore della condotta dal punto di vista della sua portata offensiva, in quanto riferite alla minore gravità del fatto: così la lieve entità nel delitto di produzione e traffico illecito di stupefacenti (sentenza n. 251 del 2012); la particolare tenuità nel delitto di ricettazione (sentenza n. 105 del 2014); la minore gravità nel delitto di violenza sessuale (sentenza n. 106 del 2014); il danno patrimoniale di speciale tenuità nei delitti di bancarotta e ricorso abusivo al credito (sentenza n. 205 del 2017)". Le citate fattispecie inerivano ad attenuanti a effetto speciale, "tali essendo quelle che comportano una diminuzione maggiormente significativa della pena, perché superiore ad un terzo". In tempi più recenti, la Corte è andata oltre, dichiarando illegittima la disposizione *de qua* "anche in riferimento a circostanze attenuanti comuni in ragione di altri concorrenti profili di specialità". La diminuzione del vizio parziale di mente *ex art. 89 cod. pen.* "è stata ritenuta espressiva della ridotta rimproverabilità, derivante dal minor grado di discernimento dell'autore della condotta e quindi (...) l'inderogabile divieto di prevalenza di tale diminuzione sulla recidiva reiterata non è compatibile con l'esigenza, di rango costituzionale, di determinazione di una pena proporzionata e calibrata sull'effettiva personalità del reo" (sentenza n. 73 del 2020). Analoga dichiarazione "ha avuto ad oggetto il divieto di prevalenza della diminuzione di cui all'art. 116, secondo comma, cod. pen., che, pur essendo anch'essa un'attenuante comune e non già ad effetto speciale, assolve però, per la peculiarità della fattispecie, ad una funzione di necessario riequilibrio del trattamento sanzionatorio nel caso in cui, nel concorso di più persone nel reato ai sensi dell'art. 116, primo comma, cod. pen., il reato commesso risulti essere più grave di quello voluto da taluno dei concorrenti (sentenza n. 55 del 2021)".

In termini analoghi si è pronunciata la sentenza n. **55** ove è altresì richiamata la sentenza n. 74 del 2016 che ha giudicato illegittimo il divieto di prevalenza di una circostanza – l'essersi il reo adoperato per evitare che il delitto di produzione e traffico di stupefacenti sia portato a conseguenze ulteriori – diretta a premiare l'imputato per la propria condotta *post delictum*.

#### **5.4.7. La rilevanza delle condizioni economiche del reo nel momento giudiziale di determinazione della pena**

La sentenza n. 103 ha rammentato che, con gli artt. 100 e 101 della legge n. 689 del 1981, è stata operata la scelta di carattere generale secondo cui “le condizioni economiche del reo, originariamente contemplate nel quadro edittale dagli artt. 24 e 26 cod. pen. (i quali disponevano che, quando in relazione a tali condizioni la multa o l’ammenda stabilita dalla legge poteva presumersi inefficace, anche se applicata nel massimo, il giudice aveva la facoltà di aumentarla sino al triplo), sono state trasferite al momento giudiziale di determinazione della pena. L’art. 100 della legge n. 689 del 1981, in particolare, ha aggiunto l’art. 133-*bis* cod. pen., il quale include le condizioni economiche del reo tra i criteri generali di commisurazione della pena pecuniaria operanti già all’interno delle cornici edittali. Tale articolo, del resto, segue una disposizione che detta i criteri, oggettivi e soggettivi, dei quali il giudice deve fare applicazione ai fini della valutazione della gravità del reato, in vista della concreta determinazione della pena all’esito dello svolgimento del processo o dei procedimenti speciali, come disciplinati dal codice di procedura penale”.

#### **5.4.8. Le cause di esclusione della punibilità**

##### **5.4.8.1. Il carattere derogatorio rispetto a norme penali generali e la sindacabilità delle relative scelte legislative sotto il profilo della manifesta irragionevolezza**

Per giurisprudenza costante richiamata dalla sentenza n. 30, “le cause di non punibilità costituiscono altrettante deroghe a norme penali generali, sicché la loro estensione comporta strutturalmente un giudizio di ponderazione a soluzione aperta tra ragioni diverse e confliggenti, in primo luogo quelle che sorreggono da un lato la norma generale e dall’altro la norma derogatoria, giudizio che appartiene primariamente al legislatore” (sentenze nn. 156 del 2020, 140 del 2009 e 8 del 1996). “Da tale premessa discende che le scelte del legislatore relative all’ampiezza applicativa della causa di non punibilità di cui all’art. 131-*bis* cod. pen.”, per particolare tenuità del fatto, “sono sindacabili soltanto per irragionevolezza manifesta” (sentenze nn. 156 del 2020 e 207 del 2017).

##### **5.4.8.2. L’esimente generale per particolare tenuità del fatto (correlazione con il principio di offensività e riferimenti giurisprudenziali)**

La sentenza n. 30 ha rammentato che l’art. 131-*bis* cod. pen., inserito dal d.lgs. n. 28 del 2015, ha previsto una generale causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto “che si raccorda con l’altrettanto generale presupposto dell’offensività della condotta, requisito indispensabile per la sanzionabilità penale di qualsiasi condotta in violazione di legge” (sentenza n. 120 del 2019). Esso fissa una soglia massima di gravità, “correlata a una pena edittale non superiore nel massimo a cinque anni di reclusione, e quindi, per i titoli di reato che non eccedono tale soglia, stabilisce una linea di demarcazione trasversale, che esclude la punibilità delle condotte aventi in concreto un tasso di offensività marcatamente ridotto”. Il limite applicativo correlato al massimo edittale “deve essere ora inteso alla luce della sentenza n. 156 del 2020, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 131-*bis* cod. pen. nella parte in cui non consente l’applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto ai reati per i quali non è previsto un minimo edittale di pena detentiva”. Ad ogni modo, “il fatto particolarmente lieve cui si riferisce l’art. 131-*bis* cod. pen. è pur sempre un fatto offensivo, costituente reato, che il legislatore sceglie di non punire per riaffermare la natura di *extrema ratio* della sanzione penale e deflazionare il carico della giurisdizione (sentenza n. 156 del 2020; ordinanza n. 279 del 2017)”.

#### **5.4.9. I margini di intervento della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore in materia penale**

##### **5.4.9.1. L’esigenza di rinvenire nell’ordinamento previsioni idonee a essere coerentemente trasposte nella norma censurata**

“L’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti l’entità della pena edittale è subordinata all’indicazione da parte del giudice *a quo* di previsioni sanzionatorie già rinvenibili nell’ordinamento, le quali, trasposte all’interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica

perseguita dal legislatore, una volta emendata dai vizi di illegittimità costituzionale adottati e riscontrati (sentenze n. 40 del 2019 e n. 233 del 2018)". Così la sentenza n. 117.

#### ***5.4.9.2. L'insufficienza di una pronuncia meramente demolitoria e l'esigenza del ricorso a tecniche manipolative in presenza di insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa (fermi il divieto di interventi creativi e l'individuazione di precisi punti di riferimento normativi)***

La sentenza n. 185 ha sostenuto che, in generale, il principio per cui "non può essere ritenuta preclusiva della declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi la carenza di disciplina (...) che da essa può derivarne, in ordine a determinati rapporti", è riferibile anche ai casi in cui lo scrutinio "verta su una norma sanzionatoria e le censure investano l'entità o la strutturazione del trattamento punitivo". La Corte, "nelle prime occasioni in cui dichiarò costituzionalmente illegittima una disposizione penale in ragione della sua cornice edittale, non esitò, in effetti, a rimuovere puramente e semplicemente la norma sottoposta a scrutinio, lasciando al legislatore il compito di rimodulare la sanzione in accordo con i principi costituzionali" (sentenze nn. 218 del 1974 e 176 del 1976). "L'esigenza di far ricorso a una pronuncia di tipo manipolativo, che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, si pone imprescindibilmente solo allorché la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l'espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, si riveli foriera di insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa (sentenza n. 222 del 2018): come, ad esempio, quando ne derivasse una menomata protezione di diritti fondamentali dell'individuo o di beni di particolare rilievo per l'intera collettività rispetto a gravi forme di aggressione, con eventuale conseguente violazione di obblighi costituzionali o sovranazionali. In simili ipotesi, il vuoto normativo conseguente alla rimozione pura e semplice della disposizione scrutinata non sarebbe tollerabile, neppure temporaneamente": tanto più che "un intervento legislativo inteso a colmare la lacuna, per quanto immediato, opererebbe, di necessità, solo per il futuro (stante l'inderogabile principio di irretroattività della norma sfavorevole in materia punitiva). Esso non avrebbe, quindi, alcun effetto sui fatti pregressi, i quali, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale, diverrebbero automaticamente e definitivamente privi di ogni rilievo penale, persino in presenza di una sentenza irrevocabile di condanna, i cui effetti verrebbero a cessare" ai sensi dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, "da ritenere riferibile anche ai fatti colpiti con sanzioni amministrative a carattere punitivo (sentenza n. 68 del 2021)". In tali casi, la rimozione del *vulnus* costituzionale "resta necessariamente condizionata all'individuazione di soluzioni sanzionatorie che – nel rispetto dei limiti ai poteri" della Corte, "che escludono interventi di tipo creativo – possano sostituirsi a quella censurata: soluzioni rinvenibili – secondo la più recente giurisprudenza (...) ispirata dall'esigenza di evitare la creazione di zone franche intangibili dal controllo di legittimità costituzionale – anche fuori dal tradizionale schema delle rime obbligate, facendo leva su precisi punti di riferimento offerti dal sistema normativo vigente, anche alternativi tra loro, salvo un sempre possibile intervento legislativo di segno differente, purché rispettoso della Costituzione" (sentenze nn. 99 e 40 del 2019, 222 del 2018 e 236 del 2016).

#### ***5.4.10. La preclusione dell'esimente di particolare tenuità per il reato di resistenza a pubblico ufficiale***

La sentenza n. 30 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 131-bis, secondo comma, cod. pen., come modificato dall'art. 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 53 del 2019, censurato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui, modificando l'art. 131-bis, secondo comma, cod. pen., ha stabilito che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, agli effetti dell'applicazione della causa di non punibilità prevista dal precedente primo comma, nei casi di cui all'art. 337 cod. pen., quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni. L'art. 131-bis cod. pen. ha previsto "una generale causa di esclusione della punibilità che si raccorda con l'altrettanto generale presupposto dell'offensività della condotta, requisito indispensabile per la sanzionabilità penale di qualsiasi condotta in violazione di legge". La scelta di escludere dal campo di applicazione dell'esimente il reato di resistenza a pubblico ufficiale, lungi dal fondarsi unicamente su una "visione sacrale dei rapporti tra cittadino e autorità", è apparsa non manifestamente irragionevole, in quanto "corrisponde all'individuazione discrezionale di un bene giuridico complesso, ritenuto meritevole di speciale protezione". La Corte – dopo aver dichiarato illegittimo l'art. 341 cod. pen. laddove prevedeva il minimo edittale di sei mesi di reclusione per il reato

di oltraggio quale riflesso di una concezione autoritaria e sacrale dei rapporti tra pubblici ufficiali e cittadini (sentenza n. 341 del 1994) – ha poi escluso l'estensione della medesima *ratio* sia al reato di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale *ex art.* 336 cod. pen. (sentenza n. 314 del 1995), sia a quello di resistenza a pubblico ufficiale *ex art.* 337 cod. pen. (ordinanza n. 425 del 1996), in considerazione dell'elemento costitutivo della violenza o minaccia finalizzata ad alterare il regolare funzionamento dell'attività della pubblica amministrazione. La sentenza n. 284 del 2019, inoltre, in riferimento al nuovo reato di oltraggio *ex art.* 341-*bis* cod. pen., ha messo in luce una dimensione offensiva più ampia di quella dell'originaria fattispecie codicistica in quanto l'introduzione di un requisito di stretta contestualità tra la condotta del reo e il compimento di uno specifico atto funzionale (requisito espresso dalla locuzione «mentre compie un atto d'ufficio»), ha finito per configurare, al pari che per il reato di resistenza a pubblico ufficiale, fattispecie delittuose offensive “anche del buon andamento della pubblica amministrazione, *sub specie* di concreto svolgimento della (legittima) attività del pubblico ufficiale”. Né è stato ravvisato un contrasto “con i principi di proporzionalità e finalismo rieducativo della pena, considerato (...) che i criteri di cui all'art. 133, primo comma, cod. pen., richiamati dall'art. 131-*bis*, primo comma, cod. pen., seppure non rilevano agli effetti dell'applicazione della causa di non punibilità, mantengono tuttavia la loro ordinaria funzione di dosimetria sanzionatoria, unitamente a quelli di cui al secondo comma del medesimo art. 133”. La norma censurata – lungi dall'essere fondata su “un'operazione logica di tipo presuntivo”, da vagliarsi secondo un parametro di regolarità fattuale – costituisce, piuttosto, una discrezionale scelta in materia di politica criminale volta a identificare un bene giuridico di speciale pregnanza, al quale assegnare una protezione rafforzata. Il Collegio, infine, con riferimento all'asserita lesione dell'art. 3 Cost., ha ritenuto i *tertia* addotti dai rimettenti “sprovvisti dell'omogeneità necessaria a impostare il giudizio comparativo”. In particolare, non è pertinente il fatto che “l'esimente di tenuità resti applicabile all'abuso d'ufficio *ex art.* 323 cod. pen., al rifiuto di atti d'ufficio *ex art.* 328 cod. pen. e all'interruzione di pubblico servizio *ex art.* 340 cod. pen., poiché queste fattispecie delittuose, per quanto incidano anch'esse sul regolare funzionamento della pubblica amministrazione, non vedono tuttavia direttamente coinvolta la sicurezza e la libertà della persona fisica esercente la funzione pubblica, intesa quale soggetto passivo del reato”. Quanto alle fattispecie aggravata *ex art.* 576, primo comma, n. 5-*bis*, 582 e 585 cod. pen., pur ricorrendo tale coinvolgimento personale, se la condotta causativa delle lesioni “sia teleologicamente collegata a una resistenza nei confronti del pubblico ufficiale, e sia quindi diretta a intralciare il regolare funzionamento della pubblica amministrazione, ricade senz'altro nell'esclusione dell'esimente di tenuità prevista per il titolo di reato di cui all'art. 337”. Infine, in riferimento all'oltraggio a magistrato in udienza *ex art.* 343 cod. pen., “la sua mancata previsione fra i titoli di reato eccettuati dall'applicazione della causa di non punibilità (...) è stata colmata dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 130 del 2020”.

#### ***5.4.11. L'illegittimo divieto di prevalenza della circostanza attenuante per il concorso anomalo in un reato diverso da quello voluto, ma più grave, sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata***

La sentenza n. 55 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l'art. 69, quarto comma, cod. pen. (come sostituito dalla legge n. 251 del 2005), nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della circostanza attenuante *ex art.* 116, secondo comma, cod. pen. sulla recidiva reiterata *ex art.* 99, quarto comma, cod. pen. L'art. 116 cod. pen., al primo comma, contempla l'ipotesi in cui il reato commesso sia diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti, stabilendo che quest'ultimo ne risponde se l'evento è conseguenza della sua azione od omissione; il secondo comma prevede una circostanza attenuante ad effetto comune – che comporta la diminuzione della pena in misura non eccedente il terzo – laddove il reato commesso risulti essere più grave di quello voluto. La censurata disposizione prevede delle deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze, come nell'ipotesi della recidiva reiterata, risultando precluso un giudizio di prevalenza di una circostanza attenuante e, quindi, la diminuzione della pena, con conseguente ammissibilità, a favore dell'imputato, del solo giudizio di equivalenza. Numerose sentenze di accoglimento, aventi ad oggetto le suddette deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze (sentenze nn. 73 del 2020, 205 del 2017, 74 del 2016, 106 e 105 del 2014, 251 del 2012), hanno restituito al giudice la possibilità di ritenere, nell'ambito dell'obbligatorio giudizio di bilanciamento delle circostanze eterogenee, la prevalenza, rispetto alla circostanza aggravante della recidiva reiterata, delle singole circostanze attenuanti di volta in volta prese in considerazione. Con specifico riferimento all'art. 116 cod. pen. – che disciplina il

cosiddetto concorso anomalo di persone nel reato – il concorrente è chiamato a rispondere del reato “diverso da quello voluto” e quindi in realtà “non voluto”. Nonostante il difetto di prevedibilità del reato più grave possa ascriversi a colpa, il trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione codicistica, però, è quello del reato doloso, ossia lo stesso trattamento previsto per il correo che ha commesso e voluto il reato “diverso” più grave. Ciò diversamente da quanto previsto per un’altra fattispecie simile disciplinata nell’art. 83 cod. pen. che, al di fuori dell’ipotesi del concorso, prevede che, se l’evento è diverso da quello voluto, l’agente è responsabile a titolo di colpa, e quindi punibile, solo ove il fatto sia preveduto dalla legge come delitto colposo. Proprio per attenuare l’eccessiva severità nel trattamento sanzionatorio del concorso anomalo – oltre all’interpretazione costituzionalmente orientata, accolta fin dalla sentenza n. 42 del 1965, che richiede in aggiunta al nesso di causalità materiale anche un coefficiente di partecipazione psichica e cioè la rappresentazione da parte del concorrente del concatenarsi dei fatti umani come uno sviluppo logicamente prevedibile di quello voluto meno grave – interviene appunto il secondo comma dell’art. 116 cod. pen. che mira a riequilibrare il suddetto trattamento con la previsione di una circostanza attenuante ad effetto comune. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto il divieto di prevalenza dell’attenuante di cui al secondo comma dell’art. 116 cod. pen., nel caso di recidiva reiterata, in contrasto con i parametri evocati, per una ragione ancora più stringente di quelle che hanno portato alle richiamate dichiarazioni di illegittimità costituzionale. Infatti, la norma censurata, nel prevedere un divieto inderogabile, impediva, in modo assoluto, al giudice di ritenere prevalente la diminuzione in questione, risultando in tal modo incompatibile con il principio costituzionale di determinazione di una pena proporzionata. In altri termini, “la sproporzione della pena rispetto alla rimproverabilità del fatto posto in essere, globalmente considerato, conseguente al divieto di prevalenza censurato, determina un trattamento sanzionatorio che impedisce alla pena di esplicare la propria funzione rieducativa”. Inoltre, il divieto *de quo* finiva per vanificare la funzione assicurata dalla diminuzione in questione, consistente nel “sanzionare in modo diverso situazioni profondamente distinte sul piano dell’elemento soggettivo (quello del correo che pone in essere l’evento diverso e più grave e quello di chi vuole il reato meno grave senza prevedere, colpevolmente, che questo possa degenerare nel fatto più grave)”.

#### ***5.4.12. La cornice edittale del reato di acquisto di cose di sospetta provenienza***

L’ordinanza n. 207 del 2019, richiamata dalla sentenza n. **103**, ha giudicato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell’art. 712 cod. pen. (Acquisto di cose di sospetta provenienza), censurato, in relazione agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non è previsto il massimo edittale ovvero non è prevista l’ammenda non superiore a 516 euro, evidenziando come “la relativa cornice edittale permetta al giudice un’ampia modulazione della pena da irrogare nel caso concreto”.

#### ***5.4.13. I limiti edittali di pena per il furto: l’emersione nella giurisprudenza costituzionale dell’esigenza di adeguare il codice penale, e in particolare la disciplina dei reati contro il patrimonio, all’impostazione essenzialmente personalistica della Costituzione***

La sentenza n. **259** ha rammentato che “i limiti edittali di pena previsti per il reato di furto sono stati più volte oggetto di questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost.”. Già la sentenza n. 22 del 1971 rivelava la consapevolezza che “la severità delle pene previste dal codice vigente per il furto (...) è vivacemente criticata in dottrina”, replicando, tuttavia, che “la questione esula da un qualsivoglia riscontro di costituzionalità, poiché attiene a scelte di politica legislativa, sottratte al sindacato” della Corte, benché “operate in un altro clima storico e sociale” e “non più attuali rispetto alle conseguenze sanzionatorie delle violazioni di altri beni”. La descritta impostazione veniva ribadita nella sentenza n. 18 del 1973, ove si è sostenuto che “rientra nel potere discrezionale del legislatore la determinazione della entità della pena edittale (sia essa soltanto detentiva, soltanto pecuniaria o, congiuntamente, detentiva e pecuniaria)” e che il relativo apprezzamento di politica legislativa non può formare oggetto di censura “all’infuori dell’eventualità (...) che la sperequazione assuma dimensioni tali da non riuscire sorretta da ogni, benché minima, giustificazione” (sentenza n. 109 del 1968). La successiva sentenza n. 268 del 1986 ha sottolineato come “il delitto di furto aggravato, specie se qualificato dal concorso di due aggravanti, fosse considerato dal codice Rocco di rilevante gravità”. Esso era, ed è, “punito con la reclusione da tre a dieci anni, ma per di più, in forza del disposto originario di cui (all’ultima parte) dell’art. 69 cod. pen., nella commisurazione della pena il giudice era privato della

possibilità di bilanciare le aggravanti con il concorso di eventuali attenuanti, in quanto per quelle circostanze la legge determina la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato”. Tutto questo, “però, come la dottrina ha da tempo messo in luce, corrispondeva all’ideologia dell’epoca che aveva posto l’averne al centro dell’ordinamento”. L’avvento della Costituzione “ha radicalmente mutato la considerazione che l’ordinamento attribuisce rispettivamente ai valori dell’essere e dell’avere. La persona umana, infatti, è venuta incondizionatamente in primo piano in tutte le sue manifestazioni di libertà, mentre la tutela della proprietà privata è subordinata alla funzione sociale”. Non di meno, la sentenza evidenziava come “il legislatore, in ritardo nell’affrontare una riforma integrale del codice penale che potesse adeguarsi alla diversa considerazione del Costituente, si fosse affidato prevalentemente al potere discrezionale del giudice, essenzialmente con la modificazione del quarto e del quinto comma dell’art. 69 cod. pen., nel senso di eliminare le limitazioni poste al giudizio di bilanciamento delle circostanze. Infatti, con la nuova formulazione dell’art. 69 cod. pen., le aggravanti del furto possono essere neutralizzate anche dalle sole attenuanti generiche che, se del caso, il giudice può persino dichiarare prevalenti. La gravità di questo delitto è attualmente, perciò, soltanto nell’astratta comminazione della pena, ma non lo è più nella realtà dell’esperienza giuridica, come ben dimostra la casistica giudiziaria, ispirata ai nuovi principi costituzionali”. Più di recente, “le questioni sul trattamento sanzionatorio delle fattispecie incriminatrici del furto sono state affrontate (...) non soltanto nell’ottica dei giudizi di valore che cadono sui beni tutelati dall’ordinamento, ma altresì nel più ampio contesto del sindacato di legittimità costituzionale circa la complessiva proporzionalità delle scelte legislative in ordine al *quantum* di pena. Il controllo di legittimità è stato, invero, sollecitato pure prescindendo dalla ricerca di una giusta simmetria tra le sanzioni del furto e le sanzioni di distinti reati, e prestando piuttosto attenzione al rapporto tra la misura della pena censurata ed il disvalore in sé del fatto”. In particolare, le cornici edittali delle pene stabilite per il furto aggravato sono state esaminate nella sentenza n. 136 del 2020, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 103 del 2017. Per effetto di esse, entrambe le fattispecie di furto monoaggravato e pluriaggravato continuano a essere punite con la pena congiunta della reclusione e della multa; peraltro, mentre la reclusione è prevista per il delitto pluriaggravato in misura più elevata, sia nel minimo che nel massimo, ciò non è per la pena pecuniaria perché, a fronte del minimo di euro 206 tuttora stabilito dall’art. 625, secondo comma, cod. pen. per il furto pluriaggravato, il minimo della multa è previsto, all’opposto, nella misura di euro 927 per la fattispecie meno grave. Nell’occasione, la Corte ha ritenuto inammissibili le questioni e la richiesta di correzione dell’asimmetria riscontrata con una pronuncia additiva sostitutiva della pena pecuniaria del delitto monoaggravato, in quanto il rimettente aveva “argomentato le sue censure considerando soltanto la pena della multa e omettendo di tener conto anche del divario del minimo della pena detentiva” prevista per le due ipotesi. Infine, la sentenza n. 117 del 2021 ha riaffermato che “le valutazioni discrezionali di dosimetria penale competono in via esclusiva al legislatore, chiamato dalla riserva di legge *ex art. 25 Cost.* a stabilire il grado di reazione dell’ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico, limitandosi il sindacato di legittimità costituzionale ad incidere su scelte sanzionatorie arbitrarie o manifestamente sproporzionate”. Non di meno, come già fatto con la sentenza n. 190 del 2020, anche in tale occasione la Corte ha inteso rimarcare che “il rapido e significativo incremento dei valori edittali dei reati contro il patrimonio segnala una pressione punitiva ormai estremamente rilevante e richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato”.

#### ***5.4.14. Gli autonomi limiti edittali previsti per il furto pluriaggravato da una circostanza speciale e da una comune – Reiterato invito al legislatore***

La sentenza n. 259 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 625, secondo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce per il furto pluriaggravato la pena della reclusione da tre a dieci anni e della multa da 206 a 1.549 euro, limitatamente alle parole “ovvero se una di tali circostanze concorre con altra fra quelle indicate nell’articolo 61” cod. pen., o, in subordine, nella parte in cui prevede che la pena della reclusione minima sia pari a tre anziché a due anni e un giorno. La disposizione censurata impone per il furto pluriaggravato limiti edittali autonomi da quelli stabiliti per il furto semplice e per il furto monoaggravato e riserva un identico trattamento sanzionatorio alle fattispecie di concorso di due o più circostanze speciali o di una circostanza speciale con una comune. Le frequenti sollecitazioni di un intervento della Corte su tale regime sanzionatorio fanno eco al “risalente dibattito dottrinale che segnala tale disciplina

come ipotesi emblematica del rigore eccessivo della tutela apprestata dal codice Rocco al patrimonio, così tradendo pure le esigenze di sussidiarietà dello strumento penale”. Le critiche evidenziano l'imperfetta formulazione dell'art. 625 cod. pen. che “propende verso criteri descrittivi di tipo esasperatamente casistico, tali da rendere, in rapporto alla normalità empirica del delitto di furto, tutt'altro che eccezionale nella pratica la commissione di un furto pluriaggravato, stanti le innumerevoli possibili combinazioni tra i gruppi di aggravanti speciali e le tante aggravanti comuni”, con correlati dubbi di reciproca compatibilità. La disposizione censurata comporta inoltre complesse operazioni interpretative sul calcolo della pena nei casi di concorso fra più aggravanti. La pur migliorativa estensione del giudizio di comparazione alle circostanze speciali, operata dal d.l. n. 99 del 1974, non ha posto del tutto rimedio alla “incongruità del trattamento punitivo del reato di furto posto a confronto con fattispecie che tutelano altri beni, come l'integrità fisica, di maggior rilievo rispetto al patrimonio nella scala dei valori desumibile dalla Costituzione”. Tuttavia, il denunciato trattamento sanzionatorio è “frutto di una scelta legislativa propensa ad una considerazione unitaria della condotta di volta in volta incriminata, nella quale la circostanza aggravante comune diviene elemento essenziale di un distinto reato aggravato tipico”, secondo una tecnica normativa identica a quella utilizzata dagli art. 624-*bis*, terzo comma, che configura come reati autonomi il furto in abitazione e il furto con strappo, e 628, quarto comma, cod. pen. (come modificato dalla legge n. 103 del 2017), che ha inasprito la pena per il reato di rapina. La disposizione in esame rappresenta dunque espressione di “una reiterata opzione di politica criminale volta ad individuare (...) una disciplina unitaria del concorso delle aggravanti, siano esse ad effetto speciale o comuni”, di per sé non manifestamente irragionevole. Peraltro, l'intervento richiesto finirebbe per sovrapporsi in modo inammissibile a quello del legislatore, in quanto darebbe luogo “in via interinale ad un parziale nuovo quadro sanzionatorio del furto pluriaggravato nel suo rapporto con il furto monoaggravato (...), facendo venire meno la considerazione unitaria della specifica fattispecie delittuosa del furto pluriaggravato, di cui sia elemento essenziale una circostanza aggravante comune”. In ogni caso, tale ipotetico intervento si surrogerebbe in maniera comunque assai limitata alla ben più ampia riforma di sistema della disciplina sanzionatoria di cui all'art. 625 cod. pen., e in generale, dei reati contro il patrimonio, auspicata dalla Corte ormai da decenni.

#### ***5.4.15. Il trattamento sanzionatorio del furto in abitazione***

##### ***5.4.15.1. Il minimo edittale di pena detentiva – Invito reiterato al legislatore***

La sentenza n. 117 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis*, commi primo e terzo, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., per il carattere asseritamente eccessivo del minimo edittale della pena detentiva prevista per il furto in abitazione. La Corte, dopo aver ricordato che le valutazioni di dosimetria penale “competono in esclusiva al legislatore” e sono sindacabili solo nel caso di “scelte sanzionatorie arbitrarie o manifestamente sproporzionate, tali da evidenziare un uso distorto della discrezionalità legislativa”, ha rimarcato che “il rapido e significativo incremento dei valori edittali dei reati contro il patrimonio – nell'ambito del quale si iscrive il progressivo inasprimento sanzionatorio del furto in abitazione – segnala una pressione punitiva ormai estremamente rilevante e richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato”.

##### ***5.4.15.2. Il divieto di equivalenza o prevalenza dell'attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità e delle attenuanti generiche sull'aggravante della violenza sulle cose***

La sentenza n. 117 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., dell'art. 624-*bis*, quarto comma, cod. pen. che prevede il divieto di bilanciamento tra circostanze eterogenee e, in particolare il divieto di equivalenza o prevalenza dell'attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità e delle attenuanti generiche nella comparazione con l'aggravante della violenza sulle cose, così elevata al rango di circostanza “privilegiata”. La Corte – dopo aver ricordato la propria giurisprudenza sulle deroghe al regime ordinario del bilanciamento delle circostanze, in particolare in tema di recidiva reiterata – ha ritenuto il divieto in esame come “posto a servizio di un bene giuridico di primario valore – l'intimità della persona raccolta nella sua abitazione –, al quale il legislatore ha scelto di assegnare una tutela rafforzata, con opzione discrezionale e non irragionevole”. Si è evidenziata la peculiare gravità del reato di furto in abitazione persino nel raffronto con il furto con

strappo, che soggiace alla stessa pena. Ciò risulta confermato dal fatto che – mentre la sentenza n. 125 del 2016 ha dichiarato illegittimo il divieto di sospensione dell'esecuzione della condanna per il furto con strappo (art. 656, comma 9, lett. a, cod. proc. pen.), essendo un reato affine alla rapina semplice e di frequente progressione in rapina semplice, titolo di reato per il quale il divieto di sospensione non è previsto – la sentenza n. 216 del 2019 non ha ritenuto illegittimo il medesimo divieto di sospensione nel caso di condanna per il furto in abitazione in quanto esso è “destinato a trasmodare non già in rapina semplice, bensì in rapina aggravata”, per la quale la sospensione dell'esecuzione è preclusa. Quest'ultima decisione ha chiarito che il descritto differente trattamento *in executivis* trova la propria *ratio* nella “discrezionale, e non irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto di chi, per commettere il furto, entri in un'abitazione altrui, ovvero in altro luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, e della speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore”. Tale assunto ha trovato conferma nell'ordinanza n. 67 del 2020, secondo la quale “la particolare gravità del fatto e la speciale pericolosità soggettiva del suo autore, dimostrate dall'ingresso non autorizzato nei luoghi predetti al fine di commettervi un furto, non vengono meno per il solo fatto che l'autore non abbia usato violenza nei confronti di alcuno”. Con specifico riferimento, poi, al divieto di bilanciamento delle circostanze eterogenee concorrenti nella fattispecie censurata, la Corte ha ritenuto non irragionevole escludere che l'aggravante della violenza sulle cose – che evidenzia un'offesa ancora più intensa alla privacy della sfera domiciliare e personale – possa essere eguagliata dall'attenuante della speciale tenuità del danno patrimoniale, che viceversa si esaurisce sul piano strettamente economico, così come non è irragionevole stabilire che la diminuzione di pena per l'attenuante operi solo dopo l'aumento per l'aggravante. Ad ogni modo, la forza “privilegiata” delle aggravanti di cui al combinato disposto degli artt. 624-*bis*, quarto comma, e 625 cod. pen. cede “non solo di fronte all'attenuante della minore età *ex art. 98 cod. pen.*, ma anche a quella della collaborazione del reo *ex art. 625-bis cod. pen.*, attenuante ad effetto speciale”, introdotta dalla legge n. 128 del 2001, la cui previsione “contribuisce all'equilibrio complessivo di una disciplina sanzionatoria pur certamente severa”.

#### **5.4.16. Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito reiterato al legislatore**

L'ordinanza n. 111 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., in quanto prevede per il reato di rapina impropria la stessa pena stabilita per la rapina propria contemplata dal precedente primo comma. Le censure sono già state valutate, con esito di non fondatezza, dalla sentenza n. 190 del 2020 e non hanno apportato nuovi argomenti rispetto a quelli vagliati in tale pronuncia. Riguardo al trattamento sanzionatorio della rapina impropria, si è esclusa la necessità tanto di ridurre la portata rispetto alla rapina propria quanto di assimilare la pena al caso del furto seguito da condotte di violenza o minaccia. I fatti di rapina propria ed impropria sono connotati dalla medesima gravità soggettiva e oggettiva e la loro fisionomia tipica comprende, allo stesso modo, nella rappresentazione dell'agente, sia l'impossessamento della cosa mobile altrui sia il ricorso alla violenza o alla minaccia. In particolare, il ricorso alla violenza può non essere preordinato nella rapina propria, come può essere invece preordinato nella programmazione di un furto al fine di mantenere il possesso della cosa o di conseguire l'impunità. La parziale simmetria tra le due figure di rapina, data dalla sufficienza della sottrazione della cosa ai fini della consumazione della rapina impropria, non impone una previsione sanzionatoria differenziata, poiché le due fattispecie condividono il tratto essenziale del ricorso alla violenza o minaccia in un contesto di aggressione patrimoniale. La sequenza tra sottrazione della cosa e ricorso alla condotta violenta o minacciosa, quando segnata dal connotato di immediatezza, distingue la rapina impropria dal caso del furto cui pure conseguono condotte analoghe. Nel caso di violenza o minaccia immediata, il fatto presenta una più marcata gravità in termini di capacità criminale del reo, nonché di offesa per la vittima e per la sua sicurezza, tanto da giustificare risolutive differenze di disciplina sul piano della difesa pubblica e privata (possibilità di arresto in flagranza, ammissibilità della legittima difesa). Infine, la Corte, pur ribadendo la necessità che il legislatore riconsideri la rilevante pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio, ha precisato che la severa previsione edittale concernente la rapina impropria non è disallineata rispetto al trattamento di fattispecie omologhe e non presenta connotati di anomalia o sintomi di intrinseca irragionevolezza.

#### **5.4.17. L'illegittimo divieto di prevalenza dell'attenuante del fatto di lieve entità sulla recidiva reiterata in relazione al sequestro di persona a scopo di estorsione**

La sentenza n. 143 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., l'art. 69, quarto comma, cod. pen. (come sostituito dalla legge n. 251 del 2005), nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di lieve entità – introdotta con sentenza n. 68 del 2012, in relazione al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione *ex art. 630 cod. pen.* – sulla circostanza aggravante della recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, cod. pen.). La Corte ha ricostruito la pertinente evoluzione normativa, ricordando, in particolare, che la comparazione con la fattispecie di sequestro terroristico o eversivo (art. 289-*bis* cod. pen.) aveva indotto la sentenza n. 68 del 2012 a estendere anche al sequestro a scopo di estorsione la circostanza attenuante del fatto di lieve entità. Infatti, il trattamento sanzionatorio differenziato è stato ritenuto ingiustificato, con conseguente dichiarazione di illegittimità dell'art. 630 cod. pen. nella parte in cui non prevedeva la diminuzione della pena ivi comminata quando, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità. In quell'occasione, si è affermata anche per il sequestro di persona a scopo di estorsione la necessità di riequilibrio del trattamento sanzionatorio, essenzialmente in ragione dell'esigenza di mitigare la risposta di eccezionale asprezza prevista dalla legislazione emergenziale. Si è messa in evidenza, poi, la connotazione particolare dell'attenuante di lieve entità del fatto nel reato *de quo*, non solo perché inserita nell'art. 630 cod. pen. con pronuncia additiva, “ma anche perché trova speciale giustificazione nelle caratteristiche oggettive della fattispecie incriminatrice e nella particolare cornice edittale della pena” e rileva – non dissimilmente dalle diminuenti esaminate dalla giurisprudenza costituzionale, aventi ad oggetto fatti di minore gravità (sentenze nn. 251 del 2012, 105 e 106 del 2014, 205 del 2017) – “sul piano dell'offensività, in quanto presuppone una valutazione riferita al fatto nel suo complesso, in rapporto all'evento di per sé considerato e alla natura, specie, mezzi, modalità della condotta, nonché all'entità del danno o del pericolo per la persona sequestrata, avuto riguardo alle modalità della privazione della libertà personale e alla portata dell'ingiusto profitto perseguito dall'autore della condotta estorsiva”. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto che la disciplina censurata, nel precludere al giudice, nel bilanciamento delle circostanze, l'esito di prevalenza della diminuzione del fatto di lieve entità sulla recidiva reiterata, finisse per disconoscere il principio di necessaria proporzione della pena rispetto all'offensività del fatto, vanificando la funzione mitigatrice della pena riconosciuta all'attenuante dalle sentenze nn. 68 del 2012 e 55 del 2021. Invero, il suddetto principio risulterebbe vanificato da un'“abnorme enfaticizzazione” della recidiva (sentenza n. 251 del 2012), la quale, nell'ipotesi della reiterazione, “riflette i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità” che, pur pertinenti al reato, non possono assumere, nel processo di individualizzazione della pena, “una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo (sentenza n. 205 del 2017)”. Al contrario, la norma censurata, impedendo in modo assoluto al giudice di ritenere prevalente la diminuzione in questione, in presenza della recidiva reiterata, ha frustrato “irragionevolmente, gli effetti che l'attenuante mira ad attuare” e ha compromesso “la necessaria funzione di riequilibrio sanzionatorio”, in violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., che implica “un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra”. Inoltre, si è ravvisata la violazione del principio di uguaglianza “in quanto il divieto censurato vanifica la funzione che l'attenuante tende ad assicurare, ossia sanzionare in modo diverso situazioni differenti sul piano dell'offensività della condotta. Per effetto di tale divieto si ha, invece, che fatti di minore entità possono essere irragionevolmente sanzionati con la stessa pena, prevista dal primo comma dell'art. 630 cod. pen., per le ipotesi più gravi, vale a dire per condotte che, pur aggredendo i medesimi beni giuridici, sono completamente differenti con riguardo alla natura, alla specie, ai mezzi, alle modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo”.

#### **5.4.18. La pena detentiva per la diffamazione commessa con il mezzo della stampa**

##### **5.4.18.1. La (illegittima) circostanza aggravante prevista dalla legge n. 47 del 1948 per l'attribuzione di un fatto determinato, comportante l'indefettibile applicazione cumulativa di reclusione e multa**

La sentenza n. 150 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 21, 117, primo comma, Cost. e 10 CEDU, l'art. 13 della legge n. 47 del 1948 che prevedeva una circostanza aggravante per il delitto di diffamazione, integrata nel caso in cui la condotta fosse commessa con il mezzo della stampa e

consistesse nell'attribuzione di un fatto determinato. Essa costituiva *lex specialis* rispetto alle due aggravanti *ex art. 595*, commi secondo e terzo, cod. pen. che delineano cornici sanzionatorie autonome e più gravi di quelle stabilite dal primo comma, rispettivamente nei casi in cui l'offesa all'altrui reputazione consista nell'attribuzione di un fatto determinato e sia recata con il mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico. La pena fissata dall'art. 13 era quella della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a euro 258; le due pene, detentiva e pecuniaria, erano previste in via cumulativa, essendo il giudice tenuto ad applicarle indefettibilmente entrambe, a meno che non sussistessero, nel caso concreto, circostanze attenuanti giudicate prevalenti o, almeno, equivalenti all'aggravante in esame. La pronuncia "si salda, in consecuzione logica", con le valutazioni dell'ordinanza n. 132 del 2020 che aveva rinviato di un anno la trattazione delle questioni per consentire al Parlamento, secondo la tecnica dell'"incostituzionalità prospettata", di rimeditare il bilanciamento tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, contenuto nella disciplina *de qua* e divenuto inadeguato anche alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza convenzionale e costituzionale. Il tempo concesso al legislatore è, tuttavia, decorso infruttuosamente. "Proprio l'indefettibilità dell'applicazione della pena detentiva, in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano – o non possano essere considerate almeno equivalenti – circostanze attenuanti", rendeva la disposizione censurata "incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero". Una simile "necessaria irrogazione della sanzione detentiva (indipendentemente poi dalla possibilità di una sua sospensione condizionale, o di una sua sostituzione con misure alternative alla detenzione rispetto al singolo condannato) è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri: esigenza sulla quale ha particolarmente insistito la Corte EDU nella propria copiosa giurisprudenza". Per quanto la sanzione detentiva non possa ritenersi sempre illegittima nei casi più gravi di diffamazione, la sua necessaria inflizione, nelle ipotesi previste dalla norma denunciata (che abbracciano, in pratica, la quasi totalità delle diffamazioni commesse a mezzo della stampa), ha condotto inevitabilmente a "esiti incompatibili con le esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e in particolare con quella sua specifica declinazione costituita dalla libertà di stampa". La funzione del precetto censurato era unicamente quella di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto in via generale dall'art. 595 cod. pen.; pertanto, la sua integrale caducazione non crea "alcun vuoto di tutela al diritto alla reputazione individuale contro le offese arrecate a mezzo della stampa, diritto che continua a essere protetto dal combinato disposto del secondo e del terzo comma" dell'art. 595, destinato a riespandersi in seguito alla pronuncia di accoglimento. In via consequenziale, è stato dichiarato illegittimo l'art. 30, comma 4, della legge n. 223 del 1990, il quale prevedeva che, nel caso di reati di diffamazione commessi attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato, si applicassero ai responsabili le sanzioni *ex art. 13* della legge n. 47 del 1948. Anche in questo caso, resterà operante l'art. 595, terzo comma, cod. pen.

#### ***5.4.18.2. La circostanza aggravante prevista dal codice penale comportante l'applicazione alternativa della reclusione o della multa (interpretazione adeguatrice e indicazione ai giudici di limitare la prima ai casi di eccezionale gravità)***

La sentenza n. 150 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 21, 117, primo comma, Cost. e 10 CEDU, dell'art. 595, terzo comma, cod. pen. che configura una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, integrata allorché l'offesa sia recata con il mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico; la pena prevista è, in via alternativa, quella della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro. Se la libertà di espressione, in particolare *sub specie* di diritto di cronaca e di critica esercitato dai giornalisti, "costituisce pietra angolare di ogni ordinamento democratico", la reputazione individuale "è del pari un diritto inviolabile, strettamente legato alla stessa dignità della persona". Aggressioni illegittime a tale diritto compiute attraverso la stampa o altri mezzi di pubblicità (radio, televisione, testate giornalistiche online e altri siti internet, *social media*) "possono incidere grandemente sulla vita privata, familiare, sociale, professionale, politica delle vittime. E tali danni sono suscettibili, oggi, di essere enormemente amplificati proprio dai moderni mezzi di comunicazione, che rendono agevolmente reperibili per chiunque, anche a distanza di molti anni, tutti gli addebiti diffamatori associati al nome della vittima. Questi pregiudizi debbono essere prevenuti dall'ordinamento con strumenti idonei, necessari e proporzionati, nel quadro di un indispensabile bilanciamento con le

contrapposte esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e del diritto di cronaca e di critica (...). Tra questi strumenti non può in assoluto escludersi la sanzione detentiva, sempre che la sua applicazione sia circondata da cautele idonee a schermare il rischio di indebita intimidazione esercitato su chi svolga la professione giornalistica”. Infatti, l’inflizione di una pena detentiva in caso di diffamazione compiuta a mezzo della stampa o di altro mezzo di pubblicità non è di per sé incompatibile con la tutela della libertà di manifestazione del pensiero nei casi in cui la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità (Corte EDU, grande camera, sentenza 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania; sentenze 5 novembre 2020, Balaskas contro Grecia; 11 febbraio 2020, Atamanchuk contro Russia; 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia; 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia; 6 dicembre 2007, Katrami contro Grecia). La Corte di Strasburgo ritiene “integrate simili ipotesi eccezionali in particolare con riferimento ai discorsi d’odio e all’istigazione alla violenza, che possono nel caso concreto connotare anche contenuti di carattere diffamatorio; ma casi egualmente eccezionali, tali da giustificare l’inflizione di sanzioni detentive, potrebbero ad esempio essere anche rappresentati da campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i *social media*, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della – oggettiva e dimostrabile – falsità degli addebiti stessi. Chi ponga in essere simili condotte – eserciti o meno la professione giornalistica – certo non svolge la funzione di cane da guardia della democrazia, che si attua paradigmaticamente tramite la ricerca e la pubblicazione di verità scomode ma, all’opposto, crea un pericolo per la democrazia, combattendo l’avversario mediante la menzogna, utilizzata come strumento per screditare la sua persona agli occhi della pubblica opinione. Con prevedibili conseguenze distorsive anche rispetto agli esiti delle stesse libere competizioni elettorali. Se circoscritta a casi come quelli appena ipotizzati, la previsione astratta e la concreta applicazione di sanzioni detentive non possono, ragionevolmente, produrre effetti di indebita intimidazione nei confronti dell’esercizio della professione giornalistica, e della sua essenziale funzione per la società democratica. Al di fuori di quei casi eccezionali, del resto assai lontani dall’*ethos* della professione giornalistica, la prospettiva del carcere resterà esclusa per il giornalista, così come per chiunque altro che abbia manifestato attraverso la stampa o altri mezzi di pubblicità la propria opinione; restando aperta soltanto la possibilità che siano applicate pene diverse dalla reclusione, nonché rimedi e sanzioni civili o disciplinari, in tutte le ordinarie ipotesi in cui la condotta lesiva della reputazione altrui abbia ecceduto dai limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica”. L’art. 595, terzo comma, cod. pen. va perciò interpretato nel senso che il potere discrezionale attribuito al giudice nella scelta tra reclusione e multa “deve certo essere esercitato tenendo conto dei criteri di commisurazione della pena indicati nell’art. 133 cod. pen., ma anche – e ancor prima – delle indicazioni derivanti dalla Costituzione e dalla CEDU” secondo le rispettive coordinate ermeneutiche, “anche al fine di evitare la pronuncia di condanne penali, che potrebbero successivamente dar luogo a una responsabilità internazionale dello Stato italiano per violazioni della Convenzione” (sentenza n. 68 del 2017). Ne consegue che il giudice penale dovrà optare per la reclusione “soltanto nei casi di eccezionale gravità del fatto, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, rispetto ai quali la pena detentiva risulti proporzionata (...); mentre dovrà limitarsi all’applicazione della multa, opportunamente graduata secondo la concreta gravità del fatto, in tutte le altre ipotesi”. Questa lettura è stata già fatta propria dalla più recente giurisprudenza di legittimità. La sentenza ha altresì dichiarato non fondato il dubbio sollevato sulla medesima disposizione in relazione all’art. 27, terzo comma, Cost. Invero, nella giurisprudenza costituzionale la necessaria finalità rieducativa della pena non è stata mai utilizzata a sostegno di dichiarazioni di illegittimità miranti a censurare l’ineffettività di comminatorie edittali rispetto agli stessi scopi preventivi della pena. Detto parametro “è piuttosto pertinente nel quadro di censure miranti a denunciare il carattere manifestamente sproporzionato della pena prevista dal legislatore rispetto alla gravità del fatto di reato”.

#### ***5.4.18.3. Il richiamo alla necessaria riforma della vigente disciplina***

La sentenza n. 150 ha ripreso e definito il giudizio incidentale avente ad oggetto la compatibilità costituzionale e convenzionale della previsione di pene detentive per il delitto di diffamazione commesso a mezzo della stampa, dopo l’infruttuoso decorso del termine di un anno concesso al Parlamento (ordinanza n. 132 del 2020) per rimediare il bilanciamento legislativo tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale. La decisione, che ha in parte accolto le questioni, “pur riaffermando l’esigenza che l’ordinamento si faccia carico della tutela effettiva della reputazione in quanto diritto fondamentale della persona, non implica che il legislatore debba ritenersi costituzionalmente vincolato a mantenere anche per il futuro una sanzione detentiva per i casi più gravi di

diffamazione” (sentenza n. 37 del 2019). “Resta però attuale la necessità (...) di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell’attività giornalistica; e, dall’altro, di assicurare un’adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell’esercizio di tale attività”.

#### **5.4.19. La pena accessoria dell’interdizione in perpetuo dai pubblici uffici in caso di condanna alla reclusione non inferiore a tre anni per corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio**

La sentenza n. 232 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità dell’art. 317-*bis* cod. pen. (nel testo anteriore alle modifiche recate dalla legge n. 3 del 2019), impugnato, in relazione agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui prevede l’automatica applicazione dell’interdizione in perpetuo dai pubblici uffici in caso di condanna a tre o più anni di reclusione, pronunciata in sede di patteggiamento, per il reato di corruzione per un atto contrario ai doveri d’ufficio (art. 319 cod. pen.). La legge n. 3 del 2019 ha attribuito al giudice un potere discrezionale nell’irrogare le pene accessorie di cui alla denunciata disposizione con la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, senza tuttavia esplicitare la riferibilità della novella anche ai casi di patteggiamento “allargato”, riguardanti condanne a pene detentive superiori ai due anni. Il punto è oggetto di divergenti interpretazioni. Mentre i lavori preparatori della legge potrebbero orientare verso la soluzione negativa, la stessa conclusione non è autorizzata dal tenore letterale degli artt. 444, comma 3-*bis*, e 445, comma 1-*ter*, cod. proc. pen., come segnalato in sede di parere dal Consiglio superiore della magistratura. Né la giurisprudenza di legittimità ha finora espresso un indirizzo interpretativo definito, sebbene una pronuncia della Corte di cassazione abbia affermato l’estensione al “patteggiamento allargato” del nuovo potere discrezionale del giudice quanto all’applicazione delle pene accessorie interdittive, respingendo un’analogia eccezione di legittimità costituzionale. “Spettava, in ogni caso, al giudice *a quo* operare una consapevole ed esplicita scelta tra le differenti soluzioni interpretative”. L’ordinanza di rimessione, invece, ha ommesso “qualunque riferimento ai problemi” illustrati nonché alle modifiche intervenute nel 2019. In tal modo, il giudice *a quo* non ha preso posizione su aspetti decisivi che “condizionano ogni valutazione sul carattere asseritamente indefettibile” dell’applicazione della pena *de qua* e sui relativi connotati di fissità e perpetuità. La lacuna in parola “compromette irrimediabilmente l’iter logico argomentativo posto a fondamento delle valutazioni del rimettente sia sulla rilevanza, sia sulla non manifesta infondatezza”.

### **5.5. La prescrizione**

#### **5.5.1. L’intrinseca natura sostanziale dell’istituto e il conseguente assoggettamento al principio di legalità e ai suoi corollari: la sufficiente determinatezza della previa disciplina legale (ivi comprese le norme processuali incidenti sulla durata)**

La sentenza n. 140 ha affermato che “l’intrinseca natura sostanziale della prescrizione (...) chiama in causa la garanzia del principio di legalità (art. 25, secondo comma, Cost.)”. “Una persona accusata di un reato deve poter conoscere *ex ante* (ossia al momento della commissione del fatto), sia la fattispecie di reato, sia l’entità della pena con proiezione, entro certi limiti, anche alle modalità della sua espiazione in regime carcerario (sentenza n. 32 del 2020), sia la durata della prescrizione (art. 157 cod. pen.). Ma la garanzia della natura sostanziale della prescrizione si estende anche alle possibili ricadute che sulla sua durata possono avere norme processuali. Se da una parte per queste ultime trova, invece, applicazione di per sé, in quanto regola del processo, il diverso canone del *tempus regit actum*, dall’altra le conseguenze in termini di possibile allungamento della durata del termine di prescrizione sono attratte alla dimensione sostanziale, che connota tale istituto, e quindi al rispetto del principio di legalità: anch’esse devono essere previste dalla legge del *tempus commissi delicti*. Rileva, sotto questo profilo, soprattutto la disciplina della sospensione e dell’interruzione della prescrizione (artt. 159 e 160 cod. pen.). Coniugando l’uno e l’altro aspetto, si ha che la garanzia del principio di legalità richiede che la persona incolpata di un reato deve poter avere previa consapevolezza della disciplina della prescrizione concernente sia la definizione della fattispecie legale, sia la sua dimensione temporale; quest’ultima risultante dalla (ben precisa) durata tabellare della prescrizione (art. 157 cod. pen.) e dalla (possibile) incidenza su di essa di regole processuali, quali quelle dell’interruzione e della sospensione (*amplius*, sentenza n. 278 del 2020). Ciò comporta (...) non già l’esatta prevedibilità *ex ante* del *dies ad quem* in cui maturerà la prescrizione e il

reato sarà estinto, stante l'applicazione solo eventuale di siffatte regole processuali con ricadute sostanziali sulla durata del termine di prescrizione, ma la predeterminazione per legge del termine entro il quale sarà possibile l'accertamento nel processo, con carattere di definitività, della responsabilità penale”.

### ***5.5.2. L'incompatibilità della “regola Taricco” con il principio di legalità penale e, in particolare, con il canone di sufficiente determinatezza della disciplina***

“Il rispetto del principio di legalità richiede (...) che la norma, la quale in ipotesi ampli la durata del termine di prescrizione (art. 157 cod. pen.), ovvero ne preveda il prolungamento come conseguenza dell'applicazione di una regola processuale, sia sufficientemente determinata (sentenza n. 278 del 2020), e, ove tale, sia anche non retroattiva (e pertanto applicabile solo a reati commessi successivamente alla data della sua entrata in vigore). Con riferimento alla cosiddetta regola Taricco di derivazione europea, che significava il prolungamento, in alcuni casi, della durata del termine di prescrizione di reati tributari, dapprima la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M. A. S. e M. B.) ha affermato che l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare la normativa interna in materia di prescrizione, sulla base di tale regola, viene meno quando ciò comporta una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene, a causa dell'insufficiente determinatezza della legge applicabile oppure dell'applicazione retroattiva di una normativa che preveda un regime di punibilità più severo di quello vigente al momento della commissione del reato”. Successivamente, la sentenza n. 115 del 2018, “proprio richiamando tale pronuncia, ha ritenuto assorbente il deficit di determinatezza che caratterizzava la regola Taricco a causa della genericità dei concetti di grave frode e di numero considerevole di casi, intorno ai quali essa ruotava; e quindi ha concluso affermando, in via interpretativa, che la violazione del principio di determinatezza in materia penale sbarrava la strada senza eccezioni all'ingresso della regola Taricco nel nostro ordinamento, e non già, soltanto, che essa non poteva avere efficacia retroattiva. Parimenti si è affermato che il tempo necessario per la prescrizione di un reato e le operazioni giuridiche da compiersi per calcolarlo devono essere il frutto dell'applicazione, da parte del giudice penale, di regole legali sufficientemente determinate (ordinanza n. 24 del 2017)”. Così la sentenza n. 140.

### ***5.5.3. La discrezionalità del legislatore nel determinare la durata del tempo di prescrizione dei reati***

La “concreta determinazione della durata del tempo di prescrizione dei reati appartiene alla discrezionalità del legislatore, censurabile solo in caso di manifesto difetto di ragionevolezza o proporzionalità. È il legislatore che – secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati – valuta l'affievolimento progressivo dell'interesse della collettività alla punizione del comportamento penalmente illecito e determina quando il decorso del tempo, in riferimento ad ogni fattispecie di reato, ne comporti l'estinzione. Ossia stabilisce la durata, per così dire tabellare, prevista in generale dall'art. 157 cod. pen., ma talora fissata con norme speciali in riferimento a particolari reati (...) – entro la quale sussisterà, in ogni caso, la punibilità della condotta contestata (sentenza n. 278 del 2020)”. Così la sentenza n. 140.

### ***5.5.4. La disciplina della prescrizione dei reati nel contesto delle misure di contrasto alla pandemia da COVID-19***

#### ***5.5.4.1. La sospensione dei termini nel periodo 9 marzo-11 maggio 2020 (correlata alla sospensione dei processi e applicabile anche a fatti pregressi)***

La sentenza n. 140 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, impugnato, in relazione all'art. 25, secondo comma, Cost., nella parte in cui dispone, per i procedimenti penali, la sospensione del termine di prescrizione dal 9 marzo all'11 maggio 2020 anche per fatti pregressi. La disciplina di contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19 contenuta nei precedenti commi 1 e 2 ha dato luogo alla sospensione di procedimenti e processi penali, dovuta all'integrale sospensione dell'attività giurisdizionale nel periodo considerato, conseguente alla previsione del rinvio delle udienze e della sospensione dei termini processuali. In assenza di nuove argomentazioni, sono state ribadite le conclusioni della sentenza n. 278 del 2020, che ha dichiarato non fondate le medesime questioni sulla base del rilievo per cui “la sospensione del processo, da cui consegue la sospensione della prescrizione (...), è prevista da una norma che impone una stasi del

giudizio basata su elementi certi ed oggettivi”. La fattispecie in esame è, infatti, riconducibile all’art. 159, primo comma, cod. pen., secondo cui quando il procedimento o il processo penale è sospeso in applicazione di una particolare disposizione di legge lo è anche il corso della prescrizione. Poiché detta regola è certamente anteriore alle condotte penalmente rilevanti nei procedimenti sospesi, è stato escluso il contrasto della norma censurata con i principi di legalità e di irretroattività della norma penale sostanziale sfavorevole. La riconducibilità della sospensione della prescrizione alla regola generale dell’art.159 cod. pen. assicura che al momento della commissione del fatto il suo autore ha potuto avere consapevolezza *ex ante* che, in caso di sospensione del procedimento o del processo in applicazione di una particolare disposizione di legge, anche il decorso del termine di prescrizione sarebbe stato sospeso. La Corte ha inoltre dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di legittimità del medesimo art. 83, comma 4, sollevate in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, in quanto analoghe a quelle già dichiarate inammissibili dalla sentenza n. 278 del 2020. I rimettenti, pur consapevoli della natura sostanziale che l’istituto della prescrizione riveste nell’ordinamento italiano, non hanno chiarito in quali termini il parametro convenzionale offrirebbe una maggiore protezione del principio di legalità, laddove la natura processuale della prescrizione affermata dalla Corte EDU “riduce il perimetro della non retroattività della norma penale rispetto alla ricostruzione dell’istituto, quale presente nella giurisprudenza” costituzionale, che “ne afferma invece la natura sostanziale”.

#### ***5.5.4.2. La (illegittima) sospensione nel periodo 12 maggio-30 giugno 2020 in caso di rinvio dei procedimenti disposto dai capi degli uffici giudiziari per motivi organizzativi (violazione del principio di sufficiente determinatezza della fattispecie legale)***

La sentenza n. 140 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 25, secondo comma, Cost., l’art. 83, comma 9, del d.l. n. 18 del 2020, nella parte in cui prevedeva la sospensione del corso della prescrizione dal 12 maggio al 30 giugno 2020, in riferimento ai procedimenti penali rinviati a seguito delle misure organizzative adottate, ai sensi del precedente comma 6, dai capi degli uffici giudiziari per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie di contrasto alla pandemia da COVID-19. Il principio di legalità che informa il sistema sanzionatorio richiede che una norma ampliativa della durata del termine di prescrizione, o che ne preveda il prolungamento come conseguenza dell’applicazione di una regola processuale, debba essere sufficientemente determinata e non retroattiva. La sentenza n. 278 del 2020 ha ritenuto sufficientemente determinato il precetto di cui all’art. 84, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, che ha disposto la sospensione del termine di prescrizione in riferimento all’applicazione delle regole processuali contenute nei precedenti commi 1 e 2, concernenti rispettivamente il rinvio d’ufficio di tutti i procedimenti penali e civili a data successiva all’11 maggio 2020 e la sospensione del decorso di tutti i termini per il compimento di qualsiasi atto. Questa generalizzata stasi processuale “identifica, secondo la giurisprudenza di legittimità, una fattispecie legale – nella specie, integralmente legale – di sospensione del procedimento o del processo imposta da una particolare disposizione di legge”. In riferimento al censurato art. 83, comma 9, la Corte è pervenuta all’opposta conclusione circa la non sufficiente determinatezza della fattispecie: mentre il comma 4 ricollega la sospensione del termine di prescrizione a presupposti compiutamente definiti, il comma 9 faceva riferimento al precedente comma 7, lett. g), che contiene un rinvio alle misure organizzative che i capi degli uffici giudiziari possono adottare per contrastare l’emergenza epidemiologica, tra cui la facoltà di rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno 2020. Tale normativa speciale e temporanea ha introdotto una fattispecie di rilievo anzitutto processuale, potendo comportare il rinvio delle udienze penali per alcuni processi e non per altri, secondo quanto prescritto nelle linee guida del capo dell’ufficio. Da essa conseguivano tuttavia anche significativi effetti sostanziali, quanto alla sospensione del corso della prescrizione. La norma collegava, infatti, ad un eventuale provvedimento generale del capo dell’ufficio, rispondente a esigenze organizzative legate all’andamento della pandemia, “l’effetto *in malam partem* recato dalla previsione della sospensione del decorso del termine di prescrizione nel caso di rinvio del processo, determinando così un allungamento complessivo del termine entro il quale la fattispecie estintiva della punibilità si realizza”. Per la sua valenza anche sostanziale, la previsione ricadeva comunque nell’area di applicazione del principio di legalità, il quale richiede “che essa, incidendo sulla punibilità del reato, sia determinata nei suoi elementi costitutivi sì da assicurare un sufficiente grado di conoscenza o di conoscibilità”. Sotto tale aspetto, l’art. 83 non specificava adeguatamente le condizioni ed i limiti per l’adozione del provvedimento di rinvio, in quanto il presupposto, il contenuto e le finalità delle misure organizzative, consistenti in linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze, sono solo genericamente fissate dalla legge.

Inoltre, per il giudice del singolo processo, chiamato a disporre il rinvio, il vincolo posto dalle linee guida non è assoluto, essendo sempre possibile che egli ritenga che il processo abbia carattere d'urgenza per la necessità di assumere prove indifferibili. Si è dunque osservato che “è solo al momento dell'adozione del provvedimento di rinvio del processo che si completa e si integra, caso per caso, la fattispecie legittimante il rinvio stesso: in tal modo la regola speciale finisce per avere un'imprevedibile variabilità”, in violazione del principio di separazione dei poteri. Si è quindi concluso che il richiamo a provvedimenti di natura non normativa, pur legittimo sotto il profilo processuale, “non soddisfa il canone della sufficiente determinatezza per legge della fattispecie da cui consegue l'effetto sostanziale dell'allungamento della durata del termine di prescrizione”, non essendo riconducibile tale integrazione eteronoma della regola processuale al mero completamento della fattispecie legale, come in altre ipotesi di sospensione della prescrizione previste dall'art. 159 cod. pen., nelle quali il principio di legalità risulta rispettato “perché la disciplina della sospensione del processo – e conseguentemente anche del corso della prescrizione – trova una descrizione chiara e precisa nella medesima disposizione che la prevede (...), oppure, ferma restando la riconducibilità alla disposizione codicistica, essa è integrata dal richiamo a una particolare disposizione di legge”. Viceversa, la norma censurata rinviava a una regola processuale di sospensione del processo dal contenuto “definito integralmente dalle misure organizzative del capo dell'ufficio giudiziario, così esibendo un radicale deficit di determinatezza, per legge, della fattispecie, con conseguente lesione del principio di legalità limitatamente alla ricaduta di tale regola sul decorso della prescrizione”.

## ***5.6. Le misure di sicurezza***

### ***5.6.1. La peculiare declinazione del principio di proporzionalità (rispetto alle pene): il difetto di una funzione retributiva e la verifica della persistente pericolosità sociale del soggetto***

“Con riferimento alla pena, il principio di proporzionalità implica una stretta correlazione tra il fatto, nella sua dimensione oggettiva e soggettiva, e la conseguente punizione. Con riferimento alle misure di sicurezza, invece, la proporzionalità dipende da un complessivo giudizio di congruità e non eccessività rispetto allo scopo di prevenire ulteriori attività criminali dell'interessato (sentenza n. 250 del 2018). In particolare, la misura di sicurezza opera se e quando l'autore del fatto esprime una concreta pericolosità sociale, che deve sussistere, sia nel momento dell'applicazione della misura, sia nel momento della sua esecuzione. Per quanto debba essere occasionata dalla commissione di un reato, la misura non ha perciò alcuna funzione retributiva, mentre deve fronteggiare un fenomeno di pericolosità ormai considerato per sé stesso, tanto che, abbia trovato o meno esecuzione, la misura deve essere immediatamente revocata non appena si riscontri la cessazione della condizione di pericolosità dell'interessato” (sentenze nn. 291 del 2013, 1102 del 1988, 249 del 1983 e 139 del 1982), “anche laddove non sia ancora maturato il termine di durata minima previsto dalla legge” (sentenze nn. 139 del 1982 e 110 del 1974; ordinanza n. 111 del 1990). “Questa regola, di rilievo centrale nell'ordinamento, vale per qualunque misura di sicurezza personale, quali che ne siano le modalità di esecuzione”. Così la sentenza n. 197.

### ***5.6.2. Il ricovero nelle REMS (la garanzia di opportune terapie nell'esecuzione della misura)***

Le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) sono “strutture a esclusiva gestione sanitaria (sentenza n. 99 del 2019)” e, durante il ricovero, deve essere assicurata all'internato “ogni più opportuna terapia delle sue patologie psichiche” (sentenza n. 253 del 2003), “con lo scopo ultimo di assicurarne l'obiettivo della risocializzazione (sentenza n. 73 del 2020) attraverso un trattamento individualizzato volto anche al superamento, o al contenimento degli effetti, di tali patologie”. Cionondimeno, “il ricovero nelle REMS è pur sempre la modalità oggi prevista dall'ordinamento per eseguire la misura di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario (...), ossia di una misura privativa della libertà personale il cui scopo tipico è il contenimento della pericolosità sociale dell'internato in conseguenza della previa commissione di un fatto di reato”. Così l'ordinanza n. 69 che ha, tra l'altro, dichiarato manifestamente inammissibile, per evidente inconferenza del parametro, la questione di costituzionalità dell'art. 300, comma 2, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento all'art. 32, primo comma, Cost., nella parte in cui, in caso di proscioglimento dell'imputato in stato di custodia cautelare, subordina l'applicazione provvisoria della misura di sicurezza alla previa richiesta del pubblico ministero. Invero, è apparso “sfornito di plausibilità l'assunto (...) di un interesse riconducibile alla sfera

di tutela dell'art. 32 Cost., in capo all'imputato prosciolti per vizio di mente, a ottenere non già un trattamento (volontario o obbligatorio) strutturalmente funzionale alla tutela della sua salute mentale (...) bensì l'applicazione della misura di sicurezza del ricovero in una REMS, interesse che sarebbe suscettibile di essere pregiudicato dall'eventuale inerzia del pubblico ministero”.

***5.6.3. L'applicazione agli internati in esecuzione di una misura di sicurezza detentiva, soggetti al regime differenziale, delle sole restrizioni necessarie, secondo criteri di proporzionalità e congruità, a soddisfare le esigenze di ordine pubblico e sicurezza (sentenza interpretativa di rigetto)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 197, l'analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Il regime carcerario speciale*.

***6. I principi costituzionali in materia processuale***

***6.1. Il diritto di azione e di difesa***

***6.1.1. Il diritto all'effettiva tutela giurisdizionale quale principio supremo e inviolabile dell'ordinamento costituzionale, caratterizzante lo stato democratico di diritto e riferito all'uomo***

La sentenza n. 48 ha evidenziato come il diritto alla tutela giurisdizionale sia da ascrivere “tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio” (sentenze nn. 82 del 1996 e 18 del 1982). Nella prospettiva dell'effettività, “al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale” (sentenza n. 26 del 1999): pertanto, “l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli artt. 24 e 113 Cost., da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto. Né è contestabile che il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo (sentenza n. 238 del 2014)”.

***6.1.2. La qualificazione in termini di diritto inviolabile dell'uomo***

“L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti (...) è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione (...) e caratterizzanti lo stato democratico di diritto” (sentenze nn. 238 e 120 del 2014, 26 del 1999; ordinanza n. 386 del 2004). “Esso è riconosciuto a tutti, dal primo comma dell'art. 24 Cost., e a tutti spetta, com'è proprio dei diritti ascrivibili all'alveo dell'art. 2 Cost., riferito in maniera cristallina all'uomo”. Così la sentenza n. 157.

***6.1.3. La garanzia costituzionale dell'effettività e dell'adeguatezza della tutela giurisdizionale***

Secondo la sentenza n. 230, “l'art. 24, come pure il successivo art. 113 Cost., enunciano il principio dell'effettività del diritto di difesa, il primo in ambito generale, il secondo con riguardo alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione, ed entrambi tali parametri sono volti a presidiare l'adeguatezza degli strumenti processuali posti a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti, operando esclusivamente sul piano processuale” (sentenze nn. 71 del 2015 e 20 del 2009).

***6.1.4. La fisiologica modulabilità del diritto alla tutela giurisdizionale, fermo il divieto costituzionale di norme che rendano impossibile o estremamente difficile l'esercizio della difesa o lo svolgimento dell'attività processuale***

La sentenza n. 230 ha precisato che la garanzia costituzionale “non comporta (...) che il cittadino debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, assicurando

invece che non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale" (sentenze nn. 271 del 2019, 199 del 2017, 121 e 44 del 2016). Ne deriva che la violazione degli artt. 24 e 113 Cost. "si può considerare sussistente solo nei casi di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione" (sentenza n. 237 del 2007) o "di imposizione di oneri tali da compromettere irreparabilmente la tutela stessa (ordinanza n. 213 del 2005) e non anche nel caso in cui la norma censurata non elimini affatto la possibilità di usufruire della tutela giurisdizionale (sentenza n. 85 del 2013)".

In termini simili si è pronunciata la sentenza n. **148**.

#### ***6.1.5. La garanzia costituzionale quale posterius rispetto al diritto sostanziale***

La sentenza n. **46** ha chiarito che "la garanzia del diritto di azione in giudizio costituisce un *posterius* rispetto alla sussistenza del diritto sul piano sostanziale" (sentenze nn. 15 del 2012, 303 del 2011, 401 del 2008, 29 del 2002 e 419 del 2000); e "non può dirsi violato in ragione della portata, più o meno favorevole, della disciplina sostanziale".

#### ***6.1.6. La valenza esclusivamente processuale della garanzia costituzionale e la sua operatività nei limiti del diritto sostanziale***

"La valenza esclusivamente processuale propria degli artt. 24 e 113 Cost. fa sì che la garanzia costituzionale della difesa operi entro i limiti del diritto sostanziale" (sentenze nn. 98 del 2019, 420 del 1998 e 178 del 1975) e "non esclude che il sindacato del giudice possa essere più o meno penetrante a seconda del tipo di disciplina legislativa di carattere sostanziale che regola l'atto di volta in volta preso in considerazione" (sentenza n. 409 del 1988). "Non si può dunque a ragione prospettare una tale violazione in difetto di una norma che riconosca una situazione di diritto sostanziale" (sentenza n. 317 del 1990). Così la sentenza n. **230**.

#### ***6.1.7. La proposizione dell'incidente di costituzionalità quale strumento difensivo (la necessità di un suo ampio riconoscimento)***

La sentenza n. **240** ha sottolineato come "la proposizione dell'incidente di costituzionalità, anche in vista dell'obiettivo di scongiurare la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo (sentenza n. 59 del 1957) su taluni atti legislativi, costituisca espressione del diritto di difesa, in questo caso contro le leggi incostituzionali, e debba pertanto (...) essere ammessa tutte le volte in cui non sussistano vie alternative per farlo valere (sentenza n. 26 del 1999)".

#### ***6.1.8. L'ammissibilità di forme di giurisdizione condizionata giustificate da esigenze di ordine generale e da superiori finalità di giustizia***

La sentenza n. **87** ha rammentato che la Corte, "a fronte della denunciata illegittimità per contrasto con l'art. 24 Cost. di forme di giurisdizione condizionata, ha costantemente affermato il principio secondo cui il rispetto di tale parametro non impone una correlazione assoluta tra il sorgere del diritto e la sua azionabilità, che può essere differita ad un momento successivo ove ricorrano esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia" (sentenze nn. 243 e 98 del 2014, 276 del 2000, 406 del 1993 e 154 del 1992; ordinanza n. 251 del 2003).

#### ***6.1.9. Il diritto al silenzio quale corollario essenziale della garanzia costituzionale***

La sentenza n. **84**, richiamando l'ordinanza n. 117 del 2019, ha ribadito che "il diritto al silenzio dell'imputato – pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale – costituisce un corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa, riconosciuto dall'art. 24 Cost." (ordinanze nn. 202 del 2004, 485 e 291 del 2002), "garantendo nel procedimento penale all'imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini".

#### ***6.1.10. L'esigenza della tempestiva conoscenza degli atti impugnabili da parte degli interessati e il divieto di oneri eccedenti la normale diligenza***

La sentenza n. **45** ha chiarito che “è parte integrante del diritto di difesa che i soggetti interessati abbiano tempestiva conoscenza degli atti impugnabili, in modo che possano essere utilizzati nella loro intenzione i termini di decadenza previsti per l'esperimento del gravame (sentenza n. 3 del 2015)”. L'interessato “deve essere, quindi, posto in condizione di conoscere la decorrenza del termine senza l'imposizione di oneri eccedenti la normale diligenza” (sentenza n. 446 del 1997).

#### ***6.1.11. Il divieto costituzionale di assoggettare il contribuente all'azione del fisco per un tempo indeterminato***

La Corte ha “già avuto modo di chiarire (sentenza n. 280 del 2005) e successivamente ribadire (sentenza n. 11 del 2008 e ordinanza n. 178 del 2008) che l'art. 24 Cost. impedisce di lasciare il contribuente assoggettato all'azione del fisco per un tempo indeterminato. Sebbene tale principio sia stato originariamente formulato con riferimento alla decadenza e all'azione esecutiva, la sua più ampia portata, estesa oltre i limiti dell'iniziale affermazione, trova conferma, sia in dottrina, sia nella giurisprudenza costituzionale. Da essa si può infatti evincere come il diritto di difesa impedisca anche un'indeterminata o irragionevolmente ampia soggezione del contribuente all'azione accertativa del fisco (sentenze n. 247 del 2011 e n. 356 del 2008), ancorché condizionata dal mancato compimento di una specifica attività posta dalla legge a carico del contribuente medesimo”. Inoltre, “a soddisfacimento dell'esigenza di certezza nei rapporti giuridici”, è stata avallata “come costituzionalmente orientata l'interpretazione volta a porre un termine prescrizione determinato all'esercizio dell'azione di recupero dei tributi doganali (sentenza n. 247 del 2011)” ed è stata considerata “essenziale la previsione di un preciso limite temporale per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'amministrazione, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla definizione della propria situazione giuridica (sentenza n. 151 del 2021)”. Così la sentenza n. **200**.

#### ***6.1.12. L'azione esecutiva quale componente essenziale del diritto di accesso al giudice e strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale***

La sentenza n. **128** ha ribadito che “la garanzia – riconosciuta dall'art. 24, primo comma, Cost. – di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice (sentenza n. 522 del 2002). La tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore” (sentenze nn. 225 del 2018, 198 del 2010, 335 del 2004, 522 del 2002 e 321 del 1998; ordinanza n. 331 del 2001). “La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (sentenza n. 419 del 1995), stante che il principio di effettività della tutela giurisdizionale (...) rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale” (sentenze nn. 225 del 2018 e 304 del 2011).

La sentenza n. **213** ha sottolineato come “l'esecuzione coattiva delle decisioni giudiziarie rientri nell'alveo dell'art. 24 Cost., in quanto essa è fondamentale per una tutela effettiva dei diritti accertati in sede cognitiva” (sentenze nn. 128 del 2021 e 225 del 2018).

#### ***6.1.13. Fattispecie***

##### ***6.1.13.1. La notifica agli interessati, mediante pubblicazione sul sito internet dell'INPS, del provvedimento di cancellazione dagli elenchi dei lavoratori agricoli (decorrenza del termine di 120 giorni per promuovere l'azione in giudizio)***

La sentenza n. **45** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 98 del 2011, impugnato, in riferimento all'art. 24 Cost., in quanto prevede (nel testo anteriore alla modifica recata dal d.l. n. 76 del 2020) che l'INPS notifica i provvedimenti di cancellazione dall'elenco dei lavoratori agricoli, connessi al disconoscimento di giornate lavorative successivo alla pubblicazione dell'elenco annuale ex art. 12 del r.d. n. 1949 del 1940, mediante pubblicazione sul sito internet istituzionale delle variazioni trimestrali dell'elenco annuale. Prima dell'entrata in vigore della

disposizione censurata, in base al sistema delineato dal d.l. n. 510 del 1996, l'INPS notificava i provvedimenti di riconoscimento o disriconoscimento della giornata lavorativa direttamente al lavoratore interessato, mentre gli elenchi annuali venivano resi pubblici mediante affissione per 15 giorni nell'albo pretorio dei Comuni. L'art. 38 del d.l. n. 98 del 2011 ha "sostituito la comunicazione individuale con la pubblicazione telematica sul sito Internet dell'INPS sia dell'elenco annuale, sia delle sue variazioni trimestrali". Allo scopo di non incorrere nella perdita del diritto alle prestazioni previdenziali correlate all'iscrizione all'elenco *de quo* e, in particolare, nella "perdita del diritto all'indennità di disoccupazione per effetto del mancato riconoscimento delle giornate lavorative utili", il destinatario di un provvedimento di cancellazione che intenda provare l'effettività dei periodi lavorativi legittimanti le prestazioni previdenziali, ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970, ha l'onere di impugnare il provvedimento nel termine di 120 giorni dalla notifica. In applicazione della norma censurata, tale onere si intende assolto mediante impugnazione del provvedimento entro 120 giorni dalla pubblicazione della variazione dell'elenco annuale sul sito Internet dell'INPS. Secondo la dominante giurisprudenza amministrativa, la pubblicazione telematica costituisce "una forma di pubblicità idonea ad integrare gli estremi della conoscenza *erga omnes* dell'atto e far decorrere il termine decadenziale di impugnazione". Ciò posto, invece, la previsione della circolare n. 82 del 2012 dell'INPS secondo la quale, decorsi quindici giorni consecutivi dalla pubblicazione, gli elenchi *de quibus* e le relative variazioni trimestrali non saranno più visualizzabili, è suscettibile di compromettere "in modo irragionevole il diritto di difesa, in quanto incide sul diritto dell'interessato a utilizzare l'intero termine di legge previsto per l'impugnazione anche per la conoscenza del provvedimento". Il predetto termine di quindici giorni, tuttavia, non è previsto dalla norma impugnata. Pertanto, i dubbi sull'irragionevole compressione del diritto di difesa riguardano solo "le modalità con le quali la circolare INPS n. 82 del 2012 ha definito le specifiche tecniche" della notifica in argomento. Invitando le amministrazioni a osservare le dovute cautele nell'effettuare le notifiche mediante la "pubblicazione attraverso strumenti informatici di atti e provvedimenti", la Corte ha evidenziato che "spetta eventualmente alla competente sede giudiziaria valutare gli eventuali profili di illegittimità della circolare INPS".

***6.1.13.2. La revisione delle convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010, ferma la piena efficacia degli accordi fino al 1° gennaio 2019***

La sentenza n. 46 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, in riferimento all'art. 24 Cost., dell'art. 1, comma 953, della legge n. 145 del 2018 che conferma fino al 1° gennaio 2019 la piena efficacia degli accordi tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali, contenenti misure compensative, liberamente pattuiti prima dell'entrata in vigore delle Linee guida ministeriali (3 ottobre 2010), prevedendo l'obbligo di revisione e di adeguamento a queste ultime solo *pro futuro*. La norma – lungi dal prevedere la sanatoria di un vizio di nullità assoluta degli accordi recanti misure compensative – si limita a confermarne la loro piena efficacia, ribadendo la non applicazione retroattiva delle prescrizioni ministeriali del 2010 a tutte le convenzioni stipulate prima del 3 ottobre 2010. La conferma con norma primaria del carattere non retroattivo delle Linee guida non frustra il diritto di azione dell'operatore che abbia liberamente sottoscritto, e per lungo tempo eseguito, tali accordi.

***6.1.13.3. Il diritto al silenzio e la non sanzionabilità della persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) – Invito al legislatore***

La sentenza n. 84 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 11, 24, 117, primo comma, Cost., 6 CEDU, 14, par. 3, lett. g), PIDCP e 47 CDFUE, l'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 (nel testo originariamente introdotto dalla legge n. 62 del 2005), nella parte in cui – punendo con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a 1 milione chiunque non ottemperasse alle richieste della CONSOB ovvero ritardi l'esercizio delle sue funzioni – si applicava anche alla persona fisica che si fosse rifiutata di fornire risposte suscettibili di far emergere la propria responsabilità per un illecito presidiato da sanzioni amministrative di carattere punitivo ovvero per un reato. La pronuncia è stata adottata previo esperimento del rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità disposto dall'ordinanza n. 117 del

2019 con la quale si era chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se l'art. 14, par. 3, della direttiva 2003/6/CE (sostituito in termini analoghi dall'art. 30, par. 1, lett. b, del regolamento UE n. 596/2014 e trasposto nell'ordinamento interno dalla norma censurata) potesse, anche alla luce degli artt. 47 e 48 CDFUE, essere interpretato nel senso di non vincolare gli Stati membri a sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura punitiva, esercitando così il diritto al silenzio nell'ambito di tale procedimento, e se, in caso di risposta negativa al suddetto quesito, la disposizione in parola fosse compatibile con gli artt. 47 e 48 CDFUE. Nell'ordinanza si era sottolineata la novità della questione dell'estensibilità del diritto al silenzio – “corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa” dell'imputato, “pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale” – anche ai procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura punitiva secondo i criteri Engel, come quelle previste dagli artt. 187-*bis* e 187-*ter* del d.lgs. n. 58 del 1998 (sentenze nn. 112 e 63 del 2019, 223 del 2018 e 68 del 2017). Ai quesiti ha risposto la grande sezione della Corte di giustizia con la sentenza D. B. contro Consob del 2 febbraio 2021. Per il supremo giudice europeo, in forza del combinato disposto degli artt. 6, par. 3, TUE e 52, par. 3, CDFUE, “nell'interpretazione degli artt. 47 e 48 CDFUE occorre tenere conto dei diritti corrispondenti garantiti dall'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto soglia di protezione minima”; per la giurisprudenza convenzionale, “il diritto al silenzio si trova al centro della nozione di equo processo”. Considerando che il diritto *de quo* “mira a garantire che, in una causa penale, l'accusa fondi la propria argomentazione senza ricorrere ad elementi di prova ottenuti mediante costrizione o pressioni, in spregio alla volontà dell'imputato”, esso “risulta violato, segnatamente, in una situazione in cui un sospetto, minacciato di sanzioni per il caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per essersi rifiutato”. Il diritto “non può ragionevolmente essere limitato alle confessioni di illeciti o alle osservazioni che chiamino direttamente in causa la persona interrogata, bensì comprende anche le informazioni su questioni di fatto che possano essere successivamente utilizzate a sostegno dell'accusa ed avere così un impatto sulla condanna o sulla sanzione”; al tempo stesso, “non può essere invocato a giustificazione di qualsiasi omessa collaborazione con le autorità competenti, qual è il caso di un rifiuto di presentarsi ad un'audizione prevista da tali autorità o di manovre dilatorie” miranti a rinviarne lo svolgimento. Il diritto “deve essere rispettato anche nell'ambito di procedure di accertamento di illeciti amministrativi”, suscettibili di sfociare in sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente penale. Questa conclusione “non trova smentita nella giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alle norme dell'Unione in materia di concorrenza, da cui risulta, in sostanza, che, nell'ambito di un procedimento inteso all'accertamento di una violazione di tali norme, l'impresa interessata può essere costretta a fornire tutte le informazioni necessarie relative ai fatti di cui essa può avere conoscenza e a fornire, ove occorra, i documenti pertinenti che siano in suo possesso, anche quando questi possano servire per dimostrare, segnatamente nei suoi confronti, l'esistenza di un comportamento anticoncorrenziale (...). Ciò perché – da un lato – anche in tale contesto l'impresa non è comunque tenuta a fornire risposte in virtù delle quali essa si troverebbe a dover ammettere l'esistenza di una violazione siffatta, e perché – dall'altro – tale giurisprudenza concerne persone giuridiche, e non può applicarsi per analogia quando si tratta di stabilire la portata del diritto al silenzio di persone fisiche”. Siccome nell'esegesi del diritto derivato dell'Unione “deve essere sempre preferita quella che rende la disposizione conforme al diritto primario anziché quella che porta a constatare la sua incompatibilità”, i precetti della direttiva 2003/6/CE e del regolamento UE n. 596/2014 sono stati ritenuti suscettibili di “una interpretazione conforme agli articoli 47 e 48 della Carta, in virtù della quale essi non impongono che una persona fisica venga sanzionata per il suo rifiuto di fornire all'autorità competente risposte da cui potrebbe emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative aventi carattere penale oppure la sua responsabilità penale”. Piuttosto, “dal diritto al silenzio garantito dagli artt. 47 e 48 CDFUE (...) discende l'obbligo, a carico degli Stati membri, di assicurare che una persona fisica non possa essere sanzionata in circostanze siffatte”. L'interpretazione della Corte di giustizia è risultata in piena sintonia con la ricostruzione offerta dalla Corte costituzionale della “portata del diritto al silenzio nell'ambito di procedimenti amministrativi (...) funzionali a scoprire illeciti e a individuarne i responsabili” e “suscettibili di sfociare in sanzioni amministrative di carattere punitivo”. “Tale diritto è fondato, assieme, sull'art. 24 Cost., sull'art. 6 CEDU e sugli artt. 47 e 48 CDFUE”; e può essere ricavato altresì dall'art. 14, par. 3, lett. g), PIDCP, laddove alla nozione di reato contenuta nell'*incipit* venga assegnato un significato sostanziale, corrispondente a quello gradatamente individuato dalle due corti europee a partire dalla sentenza della Corte EDU 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi. “Tutte queste norme, nazionali e sovranazionali, si integrano, completandosi

reciprocamente nella interpretazione” (sentenze nn. 187 del 2019 e 388 del 1999), “nella definizione dello standard di tutela delle condizioni essenziali del diritto di difesa di fronte a un’accusa suscettibile di sfociare nell’applicazione di sanzioni a contenuto comunque punitivo, che non possono non comprendere il diritto (...) a non essere costretto a deporre contro sé stesso”. Le indicazioni della Corte europea hanno avvalorato l’incompatibilità con il diritto al silenzio della possibilità di sanzionare una persona fisica la quale, richiesta di fornire informazioni alla CONSOB nel quadro dell’attività di vigilanza funzionale alla scoperta di illeciti e all’individuazione dei responsabili, ovvero – *a fortiori* – nell’ambito di un procedimento sanzionatorio formalmente aperto nei suoi confronti, si sia rifiutata di rispondere a domande, formulate in sede di audizione o per iscritto, dalle quali sarebbe potuta emergere una sua responsabilità per un illecito amministrativo sanzionato con misure punitive, o una sua responsabilità penale. Non solo “il diritto derivato dell’Unione non impone allo Stato italiano di applicare una simile sanzione” ma “la sua applicazione in un caso siffatto risulterebbe in contrasto con lo stesso diritto primario dell’Unione”. Né l’operatività della garanzia potrebbe essere riservata al momento della decisione sulla sussistenza dell’illecito o a un momento successivo alla contestazione formale, quando l’autorità sia in grado di valutare se le dichiarazioni doverosamente rese dall’incolpato siano utilizzabili per accertare a suo carico una violazione. “Una tale lettura condurrebbe, infatti, a negare l’essenza stessa del diritto al silenzio, che consiste – precisamente – nel diritto di rimanere in silenzio, ossia di non essere costretto – sotto minaccia di una sanzione (...) – a rendere dichiarazioni potenzialmente *contra se ipsum*, e dunque a rispondere a domande dalle quali possa emergere una propria responsabilità. Tale garanzia deve potersi necessariamente esplicare anche in una fase antecedente alla instaurazione del procedimento sanzionatorio, e in particolare durante l’attività di vigilanza svolta dall’autorità”. In ogni caso, “il diritto al silenzio non giustifica comportamenti ostruzionistici che cagionino indebiti ritardi allo svolgimento dell’attività di vigilanza della CONSOB”, quale il rifiuto di presentarsi a un’audizione, ovvero manovre dilatorie miranti a rinviarne lo svolgimento; né potrebbe legittimare l’omessa consegna di dati, documenti, registrazioni preesistenti alla richiesta della CONSOB. In via consequenziale, la dichiarazione di illegittimità è stata estesa alle disposizioni dell’art. 187-*quinquiesdecies* come modificate dal d.l. n. 179 del 2012 e dal d.lgs. n. 129 del 2017. La prima modifica ha esteso le sanzioni ivi previste alle condotte di mancata collaborazione con la Banca d’Italia, compresa la mancata risposta a domande suscettibili di far emergere la responsabilità della persona fisica per un illecito passibile di sanzioni amministrative punitive, ovvero per un reato: una “situazione, strutturalmente identica a quella della mancata risposta alle domande della CONSOB”, nella quale “non può non operare il medesimo diritto al silenzio”. La seconda è intervenuta sulla definizione delle condotte sanzionate e sulla cornice editale; tuttavia, il dato testuale lasciava “intatta la possibilità di sanzionare la persona fisica che si rifiuti di rispondere a domande formulate dalla Banca d’Italia o dalla CONSOB dalle quali possa emergere una sua responsabilità”. Rilevata l’incostituzionalità dell’obbligo di sanzionare chi abbia esercitato il proprio diritto al silenzio, spetterà primariamente al legislatore “la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto – non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell’ambito del procedimento e del processo penale – rispetto alle attività istituzionali della Banca d’Italia e della CONSOB” e alle specificità dei procedimenti di volta in volta in considerazione, in ossequio ai principi costituzionali, convenzionali e sovranazionali.

#### ***6.1.13.4. L’interpretazione adeguatrice della previsione del 20% dell’importo del contratto pubblico quale limite al possibile accoglimento delle riserve, anziché alla loro iscrizione da parte dell’impresa appaltatrice (non preclusivo delle ordinarie tutele contrattuali)***

La sentenza n. 109 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 240-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come modificato dal d.l. n. 70 del 2011, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 41 e 97 Cost., nella parte in cui prevede che l’importo complessivo delle riserve non possa in ogni caso essere superiore al venti per cento dell’importo contrattuale. Nella disciplina dei contratti pubblici, l’iscrizione delle riserve si configura quale onere, previsto a pena di decadenza, a carico dell’appaltatore che intenda far valere pretese nei confronti del committente, a beneficio di un monitoraggio costante sull’esecuzione del contratto da parte della stazione appaltante. In tale contesto, la disposizione censurata è stata introdotta al fine di evitare un utilizzo improprio dell’istituto, verificatosi nella prassi attraverso il riconoscimento di riserve mediante accordi bonari, in difformità dalle previsioni legali che regolano le possibilità di modifiche del patto originario. Il riferimento del limite alle riserve in generale e non soltanto a quelle definibili con accordo bonario non è

stato ritenuto di per sé sintomo di incostituzionalità. La norma tuttavia non esplicita se detto limite escluda in radice la possibilità per l'impresa appaltante di iscrivere riserve oltre la soglia o se esso riguardi piuttosto l'entità complessiva delle pretese che possono essere riconosciute in sede giudiziale. La prima interpretazione, sostenuta dal rimettente, non è stata ritenuta pienamente coerente con la collocazione sistematica della disposizione, inserita nella parte del previgente codice dei contratti pubblici relativa al contenzioso, e soprattutto, ove accolta, avrebbe determinato una palese irragionevolezza, pregiudicando non solo gli interessi dell'impresa, ma anche quello della stazione appaltante alla trasparenza nell'esecuzione del contratto. È stata, invece, ritenuta compatibile con i parametri evocati l'interpretazione alternativa, prevalente nella giurisprudenza di merito, secondo la quale è possibile riconoscere la fondatezza delle pretese annotate con riserva entro il venti per cento dell'importo contrattuale, a prescindere dall'ordine di iscrizione. In primo luogo, si è osservato che la disposizione è parametrata a quella che fissa la soglia di possibile adattamento del contratto in caso di sopravvenienze, stabilita nel quinto dell'importo contrattuale, oltre la quale residua unicamente l'alternativa tra la risoluzione del contratto e la stipula di uno nuovo per mezzo di una variante. È stato tenuto conto anche della non esatta corrispondenza fra la *ratio* dell'iscrizione delle riserve e quella che sovrintende agli adeguamenti dell'appalto: oltre ai mutamenti del contratto, le riserve riguardano infatti anche la contestazione di inadempimenti del committente e, più in generale, ogni pretesa di carattere economico che l'impresa intenda far valere nei confronti dell'amministrazione. D'altro canto, l'adeguamento del corrispettivo in ragione delle sopravvenienze contrattuali può avvenire non solo attraverso le riserve, ma anche in virtù di altri strumenti, come le varianti e le compensazioni. Inoltre, secondo il diritto vivente i rimedi contrattuali di natura risolutoria e le azioni correlate, compresa quella risarcitoria, non sono assoggettati all'onere di iscrivere riserve. Quanto all'azione di risarcimento del danno per inadempimento doloso o gravemente colposo della stazione appaltante non collegata alla risoluzione del contratto, nonostante la necessità di iscrizione di riserva, essa è svincolata dal rispetto del limite legale. Nel bilanciamento con gli interessi di rango costituzionale tutelati dalla norma, il rischio contrattuale che ne deriva, sebbene lievemente aumentato dall'operatività del limite nel caso di istanze correlate a sopravvenienze di natura oggettiva, è stato ritenuto un sacrificio ragionevole in quanto la libera iniziativa privata e l'autonomia contrattuale subiscono solo una minima e non irragionevole compressione. Per quanto riguarda poi l'eventualità che l'impresa debba sopportare i costi dell'inadempimento non grave della controparte eccedente la soglia liquidabile, la qualificazione di tale fattispecie come esonero legale dalla responsabilità, se da una parte esclude una violazione del diritto di difesa in giudizio, dall'altra non rende la norma irragionevole, in quanto idonea a perseguire un obiettivo di utilità sociale e non sproporzionato. Secondo un'interpretazione costituzionalmente conforme, il limite che essa pone deve infatti intendersi previsto per il solo caso di colpa lieve. Infine, è stato ritenuto infondato anche il dubbio che la norma pregiudichi il buon andamento dell'amministrazione e l'interesse alla trasparenza della stazione appaltante poiché "proprio l'art. 97 Cost. costituisce il principale sostrato costituzionale che ispira la disposizione". Con riferimento al rischio di deresponsabilizzazione della stazione appaltante, si è sottolineata la persistente responsabilità della parte pubblica in caso di inadempimento di non lieve entità e nelle ipotesi di dolo e colpa grave. Nell'interpretazione accolta, la norma preserva l'esigenza dell'amministrazione di avere una continua evidenza dei costi dal momento che mantiene inalterato per l'appaltatore l'onere di iscrivere riserve anche oltre il limite legale. Quanto all'eventualità che la stazione appaltante riconosca, per accordo bonario, l'intero ammontare delle riserve liquidabili e l'impresa appaltatrice non sia quindi più motivata ad annotarle, "si tratta di un rischio limitato che il committente consapevolmente si assume" e che dovrebbe semmai suggerire un potenziamento della vigilanza da parte del direttore dei lavori e del responsabile unico del procedimento. In ogni caso, l'ampia facoltà di recesso della stazione appaltante e la responsabilità dei suoi funzionari concorrono alla difesa del buon andamento della pubblica amministrazione.

**6.1.13.5. La (illegittima) seconda proroga in tempo di pandemia da COVID-19, dal 1° gennaio al 30 giugno 2021, della sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato (sopravvenuta irragionevolezza e sproporzione del bilanciamento legislativo)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 128, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione*.

**6.1.13.6. La (illegittima) limitazione della rinnovazione della notificazione del ricorso innanzi al giudice amministrativo alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **148**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa*.

**6.1.13.7. La decorrenza del termine quinquennale di prescrizione per il recupero dell'accisa sull'energia elettrica dalla scoperta dell'illecito, in caso di comportamento omissivo del contribuente – Monito al legislatore**

La sentenza n. **200** ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 504 del 1995 (t.u. accise), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede, nel caso di comportamenti omissivi del contribuente, una data certa di inizio della decorrenza del termine di prescrizione per il recupero dell'accisa sull'energia elettrica e delle sanzioni correlate. La disposizione censurata, che disciplina la prescrizione dell'imposta di consumo sull'energia elettrica (accisa), fissa il relativo termine in cinque anni, decorrenti dalla scoperta dell'illecito. Per individuare il termine per la notifica dell'atto di contestazione o di irrogazione delle sanzioni occorre tuttora fare riferimento a tale norma, in quanto l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 472 del 1997, che pure prevede in via generale un termine decorrente dal momento della violazione, rinvia al diverso termine stabilito per l'accertamento dei singoli tributi. Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, il computo del termine entro cui devono intervenire l'atto di accertamento e l'atto di contestazione o irrogazione della sanzione decorre dunque dalla scoperta dell'illecito omissivo. È stato osservato al riguardo che “la norma censurata, identificando nella scoperta dell'illecito il termine di decorrenza della prescrizione del credito tributario – e della decadenza dalla pretesa sanzionatoria (...) – non individua in maniera certa il *dies a quo* di inizio del computo, così esponendo a tempo indeterminato il contribuente alle pretese del fisco, potenzialmente avanzabili anche a distanza di decenni dall'insorgenza dell'obbligo rimasto inadempito”, in violazione del diritto di difesa. Il pregiudizio di quest'ultimo risulta inoltre aggravato sia dall'esclusiva previsione di un termine di prescrizione, suscettibile di interruzione a differenza di quello di decadenza, sia dalla durata molto più breve dell'obbligo di conservazione documentale, funzionale a contraddire le pretese del fisco. La denunciata disciplina produce dunque, “sotto il profilo difensivo, un irragionevole effetto discriminatorio per il contribuente”. Nonostante la palese inadeguatezza di tale regime, è stato rilevato che la *reductio ad legitimitatem* della norma in esame implica un intervento manipolativo additivo rimesso alla valutazione discrezionale del legislatore, al quale è demandata l'individuazione, anche in virtù della polisistematicità dell'ordinamento tributario, di un ragionevole adattamento di istituti generali, come la prescrizione e la decadenza della pretesa fiscale, alle diverse tipologie di tributi, rimodulandoli in base agli specifici interessi coinvolti. Pur dovendosi arrestare “in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario” (sentenza n. 151 del 2021), la Corte ha tuttavia sottolineato la necessità ineludibile di un tempestivo intervento normativo, volto a porre rimedio al *vulnus* evidenziato.

**6.1.13.8. La decorrenza del termine per proporre motivi aggiunti, nelle controversie in materia di contratti pubblici, dalla ricezione della comunicazione dell'aggiudicazione, salve le ipotesi di dilazione temporale correlate all'esercizio dell'accesso e riconosciute in giurisprudenza secondo una condivisibile interpretazione adeguatrice**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **204**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa*.

**6.1.13.9. Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **213**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione*.

**6.1.13.10. La preclusione al giudice di un sindacato di proporzionalità della sospensione di diritto dalla carica di sindaco, in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti, rispetto alla gravità dei fatti accertati in sede penale**

La sentenza n. 230 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24 e 113 Cost., dell'art. 11, commi 1, lett. a), e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012 che – nel prevedere la sospensione di diritto dalle cariche elettive quale quella di sindaco, in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti – non consente al giudice di sindacare la proporzionalità della sospensione rispetto alla gravità dei fatti accertati in sede penale, essendo la misura configurata come una conseguenza automatica della condanna non definitiva, anche per fatti di lieve entità, sulla base di una presunzione di pericolosità della permanenza in carica del condannato. La Corte, pur considerando corretto il presupposto da cui muove il rimettente, ha ritenuto inconferente il richiamo ai menzionati. La scelta legislativa di collegare “automaticamente la sospensione alla condanna penale non definitiva per determinati reati non è idonea a violare, di per sé, a cagione del previsto automatismo, il diritto di difesa, in quanto non preclude all’interessato la possibilità di far valere in giudizio il suo diritto nei limiti in cui esso è protetto dal diritto sostanziale”. Il Collegio – nel richiamare il proprio orientamento espresso con riguardo ad altri automatismi sanzionatori (sentenze nn. 133 del 2019 e 206 del 1999) – ha ribadito che, “una volta ammessa la legittimità di una sospensione obbligatoria in relazione alle circostanze specifiche individuate dal legislatore, non può riconoscersi fondamento (...) alla censura di violazione” dell’art. 24 Cost. in quanto il diritto costituzionale di difesa, come lo stesso diritto alla tutela giudiziaria, “attiene alla possibilità effettiva di far valere nel giudizio le proprie posizioni giuridicamente protette, e non riguarda l’esistenza e il contenuto di queste ultime, onde non può essere invocato quando manchi la posizione di diritto sostanziale di cui possa essere chiesta la tutela giudiziaria” (sentenze nn. 317 del 1990, 146 del 1996, 420 del 1998; ordinanza n. 141 del 1990).

**6.1.13.11. La sospensione delle esecuzioni e l’inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, quali misure emergenziali nel contesto della pandemia da COVID-19**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 236, l’analoga voce e le relative sottovoci *L’originaria estensione dal 19 maggio al 31 dicembre 2020 e La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2021 in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L’esecuzione.*

**6.1.13.12. La sottrazione all’esecuzione forzata dei fondi depositati sulle contabilità speciali a disposizione del Ministero della salute (e in generale delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie da esse vigilate)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 237, l’analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile.*

**6.2. La discrezionalità del legislatore nella conformazione della disciplina e degli istituti processuali (salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà)**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 1, la voce *La natura processuale dell’istituto in Il patrocinio a spese dello Stato.*

La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto “al legislatore un’ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (sentenze n. 44 del 2016 e n. 23 del 2015) con il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina ogni qual volta emerga un’ingiustificata compressione del diritto ad agire (sentenza n. 335 del 2004), costituito dal sostanziale impedimento all’esercizio del diritto di azione (sentenza n. 117 del 2012) o dall’aver reso oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale”. Così la sentenza n. 45.

Il legislatore “dispone di un’ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute; limite che viene superato esclusivamente qualora emerga un’ingiustificabile compressione del diritto di agire” (sentenze nn. 225 del 2018, 44 del 2016 e 335 del 2004), “mediante l’imposizione di oneri o modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l’esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell’attività processuale” (sentenze nn. 271 del 2019, 199 del 2017, 121 e 44 del 2016). Così la sentenza

n. **87** e in termini simili le sentenze nn. **148** (ove sono citate le sentenze nn. 102 del 2021, 253, 95, 80 e 79 del 2020, 271 del 2019) e **213** (ove sono citate le sentenze nn. 80, 58 e 47 del 2020, 271 e 97 del 2019 nonché l'ordinanza n. 3 del 2020).

La sentenza n. **128** ha confermato che è “riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina” (sentenze nn. 44 del 2016, 10 del 2013 e 221 del 2008); ma “tale limite è valicato ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire” (sentenze nn. 87 del 2021, 271 del 2019, 225 del 2018, 44 del 2016 e 335 del 2004).

### **6.3. La funzionalità delle forme degli atti processuali alla migliore qualità della decisione di merito**

La sentenza n. **148** ha sottolineato che “le forme degli atti processuali non sono «fine a se stesse», ma sono funzionali alla migliore qualità della decisione di merito (sentenza n. 77 del 2007), essendo deputate al conseguimento di un determinato scopo, coincidente con la funzione che il singolo atto è destinato ad assolvere nell'ambito del processo”.

### **6.4. Il principio di parità delle parti processuali**

#### **6.4.1. L'incompatibilità costituzionale di uno *ius singulare* che sbilanci le posizioni in gioco**

“In generale è violato il principio costituzionale della parità delle parti quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco” (sentenze nn. 12 del 2018, 191 del 2014 e 186 del 2013). Così la sentenza n. **46** e, in termini analoghi, la sentenza n. **210**.

#### **6.4.2. La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l'estensione della legittimazione all'affrancazione)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **210**, l'analogo voce in *L'ordinamento giurisdizionale – La giurisdizione e gli altri poteri*.

#### **6.4.3. La sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, quali misure emergenziali nel contesto della pandemia da COVID-19**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **236**, l'analogo voce e le relative sottovoci *L'originaria estensione dal 19 maggio al 31 dicembre 2020* e *La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2021 in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione*.

#### **6.4.4. La sottrazione all'esecuzione forzata dei fondi depositati sulle contabilità speciali a disposizione del Ministero della salute (e in generale delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie da esse vigilate)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **237**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione*.

### **6.5. Il principio di immediatezza della prova**

Il principio fondamentale di immediatezza della prova “postula – salve le deroghe espressamente previste dalla legge – l'identità tra il giudice che acquisisce le prove e quello che decide” (ordinanze nn. 318 del 2008, 431 e 399 del 2001) e “risulta anche strettamente correlato al principio di oralità (sentenza n. 132 del 2019)”. Così la sentenza n. **14**.

## **6.6. Il principio di ragionevole durata del processo**

### **6.6.1. L'illegittimità di norme dilatorie non sorrette da una logica esigenza**

La sentenza n. 208 ha ribadito che “una violazione del principio della ragionevole durata del processo di cui all’art. 111, secondo comma, Cost. potrà essere ravvisata soltanto allorché l’effetto di dilatazione dei tempi processuali determinato da una specifica disciplina non sia sorretto da alcuna logica esigenza, e si riveli invece privo di qualsiasi legittima *ratio* giustificativa” (sentenze nn. 260 del 2020, 12 del 2016, 159 del 2014, 63 e 56 del 2009).

### **6.6.2. La sospensione dei provvedimenti di sfratto e il bilanciamento del diritto dell'esecutante con le altre garanzie costituzionali (le diverse valutazioni rimesse alla Corte costituzionale e alla Corte EDU)**

Sebbene “la Corte EDU abbia affermato che le norme che dispongono la sospensione dei provvedimenti di sfratto incidono sull’effettività della tutela del diritto dell’esecutante, che deve svolgersi entro un termine ragionevole” (Grande camera, sentenza 28 luglio 1999, Immobiliare Saffi contro Italia), “è necessario che tale diritto, nell’ordinamento interno, venga bilanciato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, attesa la valutazione sistematica e non frazionata sulla violazione dei diritti demandata” al Giudice delle leggi. “Nell’ambito della predetta valutazione di carattere sistematico, il sacrificio di un diritto costituzionale non è irragionevole, nell’ipotesi in cui sia frutto di scelte non prive di una valida ragione giustificativa”. Così la sentenza n. 213.

### **6.6.3. Fattispecie**

#### **6.6.3.1. La preclusione del rito abbreviato all'imputato di reato punibile con l'ergastolo, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto con perizia assunta in incidente probatorio**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 208, l’analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – I procedimenti speciali alternativi al giudizio – Il giudizio abbreviato*.

#### **6.6.3.2. Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 213, l’analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L’esecuzione*.

## **6.7. Il patrocinio a spese dello Stato**

### **6.7.1. La finalità di assicurare ai non abbienti l'effettività dell'inviolabile diritto di agire e difendersi in giudizio, in armonia con il principio di uguaglianza sostanziale**

La disciplina sul patrocinio a spese dello Stato è volta a “dare attuazione alla previsione costituzionale, secondo cui devono essere assicurati ai non abbienti (...) i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione (art. 24, terzo comma, Cost.). L’istituto serve, dunque, a rimuovere, in armonia con l’art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 80 del 2020), le difficoltà di ordine economico che possono opporsi al concreto esercizio del diritto di difesa” (sentenze nn. 35 del 2019, 175 del 1996, 149 del 1983, 127 del 1979 e 46 del 1957), “assicurando l’effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma del medesimo art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile” (sentenze nn. 80 del 2020, 178 del 2017, 101 del 2012 e 139 del 2010; ordinanza n. 458 del 2002). Così la sentenza n. 157.

### **6.7.2. La natura processuale dell'istituto**

La giurisprudenza costituzionale “ha in più occasioni ricondotto l'istituto del patrocinio a spese dello Stato nell'alveo della disciplina processuale” (sentenza n. 81 del 2017; ordinanze nn. 122 del 2016 e 270 del 2012), “nella cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate” (sentenza nn. 80 e 47 del 2020, 97 del 2019; ordinanza n. 3 del 2020). Così la sentenza n. 1.

### **6.7.3. La discrezionalità legislativa nel regolare l'istituto, sindacabile nei limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà**

Le scelte adottate dal legislatore “nel regolare l'istituto del patrocinio a spese dello Stato sono connotate da una rilevante discrezionalità, che è doveroso preservare” (sentenza n. 47 del 2020; ordinanze nn. 3 del 2020 e 122 del 2016). Tuttavia, “questo non sottrae tale normazione al giudizio sulla legittimità costituzionale, in presenza di una manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate” (sentenze nn. 47 del 2020, 97 del 2019 e 81 del 2017; ordinanza n. 3 del 2020), in quanto “è necessario evitare zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale, tanto più ove siano coinvolti i diritti fondamentali e il principio di eguaglianza, che incarna il modo di essere di tali diritti” (sentenza n. 63 del 2021). Così la sentenza n. 157.

### **6.7.4. La cruciale individuazione di un punto di equilibrio tra la garanzia del diritto di difesa dei non abbienti e il contenimento della spesa pubblica; la ragionevole differenziazione delle regole relative ai diversi tipi di processo, come tali non comparabili (la più intensa protezione accordata in ambito penale)**

La sentenza n. 157 ha precisato che “la natura inviolabile del diritto ad accedere ad una tutela effettiva, ai sensi dell'art. 24, terzo comma, Cost., non lo sottrae al bilanciamento di interessi che, per effetto della scarsità delle risorse, si rende necessario rispetto alla molteplicità dei diritti che ambiscono alla medesima tutela”. In tema di patrocinio a spese dello Stato, “è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia” (sentenze nn. 47 del 2020 e 16 del 2018). In tale prospettiva si spiega che “per tutti i processi diversi da quello penale (civile, amministrativo, contabile, tributario e di volontaria giurisdizione) per il riconoscimento del beneficio è richiesto (...) che le ragioni di chi agisce o resiste risultino non manifestamente infondate, onde evitare che i non abbienti siano indotti a intentare cause palesemente infondate senza dover tener conto del loro peso economico. Diversamente, appare giustificato che, nel caso del processo penale, in cui l'azione viene subita da chi aspira al patrocinio a spese dello Stato, venga assicurata (...) una più intensa protezione, sganciando l'ammissione al beneficio *de quo* da qualsiasi filtro di non manifesta infondatezza delle ragioni del soggetto interessato”. Appare allora evidente “la motivazione che può rendere non irragionevole il variare di talune regole in funzione dei processi interessati dalla richiesta di accesso al patrocinio” (ordinanze nn. 270 del 2012, 201 del 2006 e 350 del 2005, con riferimento alla liquidazione degli onorari e dei compensi ai difensori; sentenza n. 237 del 2015, relativa alla quantificazione dei limiti di reddito). “Non viene in considerazione un presunto diverso rango assiologico del diritto alla tutela giurisdizionale, associato ai differenti processi, quanto piuttosto sono le caratteristiche di questi ultimi a poter condizionare il bilanciamento di interessi rispetto a specifiche disposizioni. (...) la diversità fra gli interessi civili e le situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio della azione penale implica non già la determinazione di una improbabile gerarchia di valori fra gli uni e le altre, ma soltanto l'affermazione dell'indubbia loro distinzione, tale da escludere una valida comparabilità fra istituti che concernano ora gli uni ora le altre”.

### **6.7.5. L'ammissione automatica al beneficio, a prescindere dai limiti di reddito, della persona offesa dai reati contro la libertà e l'autodeterminazione sessuale**

La sentenza n. 1 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24, terzo comma, Cost., nella parte in cui, secondo l'interpretazione della giurisprudenza di legittimità, determina l'automatica ammissione al patrocinio a spese dello Stato della persona offesa dai reati contro la libertà e l'autodeterminazione sessuale ivi indicati. La scelta effettuata con la disposizione in esame, che va

ricondata nell'alveo della disciplina processuale, "rientra nella piena discrezionalità del legislatore e non appare né irragionevole né lesiva del principio di parità di trattamento", considerate la vulnerabilità delle vittime e le esigenze di garantire al massimo il venire alla luce dei delitti. "Nel nostro ordinamento giuridico, specialmente negli ultimi anni, è stato dato grande spazio a provvedimenti e misure tesi a garantire una risposta più efficace verso i delitti contro la libertà e l'autodeterminazione sessuale, considerati di crescente allarme sociale, anche alla luce della maggiore sensibilità culturale e giuridica in materia di violenza contro le donne e i minori. Di qui la volontà di approntare un sistema più efficace per sostenere le vittime, agevolandone il coinvolgimento nell'emersione e nell'accertamento delle condotte penalmente rilevanti". La *ratio* della disciplina "è rinvenibile in una precisa scelta di indirizzo politico-criminale che ha l'obiettivo di offrire un concreto sostegno alla persona offesa, la cui vulnerabilità è accentuata dalla particolare natura dei delitti di cui è vittima, e a incoraggiarla a denunciare e a partecipare attivamente al percorso di emersione della verità. Valutazione che appare del tutto ragionevole e frutto di un non arbitrario esercizio della propria discrezionalità da parte del legislatore". Del resto, l'ordinamento conosce "altre ipotesi in cui il legislatore ha previsto l'ammissione" al beneficio del patrocinio a spese dello Stato "a prescindere dalla situazione di non abbenza" (ordinanza n. 439 del 2004 relativa al peculiare procedimento di espulsione dello straniero). Non pertinente è risultato poi il riferimento del rimettente alla giurisprudenza costituzionale sui limiti di compatibilità delle presunzioni assolute con il principio di uguaglianza. Nella specie, "il beneficio non è legato ad una presunzione di non abbenza delle persone offese (...) e ha tutt'altre giustificazioni. La verifica della regola dell'*id quod plerumque accidit* dovrebbe, piuttosto, concernere la vulnerabilità delle persone offese (...), in ordine alla cui sussistenza convergono significativi dati di esperienza e innumerevoli studi vittimologici". Infine, l'art. 24, terzo comma, Cost., che impone di assicurare ai non abbeniti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, non può essere distorto nella sua portata, "leggendovi una preclusione per il legislatore di prevedere strumenti per assicurare l'accesso alla giustizia, pur in difetto della situazione di non abbenza, a presidio di altri valori costituzionalmente rilevanti".

**6.7.6. La (illegittima) preclusione al cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea della produzione, in caso di impossibilità di presentare la prevista attestazione consolare, di una dichiarazione sostitutiva di certificazione sui redditi prodotti all'estero, ai fini dell'ammissione al patrocinio (violazione del principio di autoresponsabilità)**

La sentenza n. 157 ha giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 24 e 113 Cost., l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, nella parte in cui non consentiva al cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, di produrre una dichiarazione sostitutiva di certificazione dei redditi prodotti all'estero, qualora avesse dimostrato l'impossibilità di presentare l'attestazione emessa dall'autorità consolare. In tema di patrocinio a spese dello Stato il trattamento del cittadino straniero di Stati extra UE regolarmente soggiornante in Italia è equiparato a quello del cittadino italiano, con la differenza che solo per il primo è richiesta la certificazione sui redditi prodotti all'estero da parte dell'autorità consolare competente, mentre nulla di analogo è previsto per i cittadini italiani o di paesi dell'Unione europea, che pure possono aver prodotto redditi in Paesi terzi. Pur prescindendo da tale rilevante distonia, sono state ravvisate la violazione del principio di autoresponsabilità e la manifesta irragionevolezza dell'omessa previsione, per i processi civili, amministrativi, contabili e tributari, di un correttivo analogo a quello stabilito per il processo penale dall'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia. Questa norma, infatti, consente di rimediare con l'autocertificazione all'inerzia dell'autorità consolare, bilanciando "la necessità di richiedere un più rigoroso accertamento dei redditi prodotti in Paesi non aderenti all'Unione europea, per i quali è più complesso accertare la veridicità di quanto dichiarato dall'istante, con l'esigenza di non addebitare al medesimo richiedente anche il rischio dell'impossibilità di procurarsi la specifica certificazione". Le peculiarità del processo penale non giustificano tale mancata previsione in riferimento alle altre tipologie di processo. Inoltre, l'omissione pregiudicava la possibilità di un accesso effettivo alla giurisdizione, facendo ricadere sul soggetto interessato un rischio riconducibile al fatto del terzo, ovvero l'autorità consolare, la cui eventuale mancata collaborazione rendeva impossibile produrre correttamente l'unica forma di certificazione ammessa, "con conseguente sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale". Al riguardo, si è ribadito il principio, affermato in materia di edilizia residenziale pubblica, per il quale "non possono gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà

nell'acquisire la documentazione in parola", ciò che renderebbe la disciplina "costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria" (sentenza n. 9 del 2021). In tema di notifiche la Corte ha altresì ritenuto "palesamente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere (...) dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi (...) e che, perciò resta del tutto estranea alla sfera di disponibilità del primo" (sentenze nn. 3 del 2010, 318 del 2009, 28 del 2004, 447 del 2002, 69 del 1994; ordinanze nn. 154, 153 e 118 del 2005, 132 e 97 del 2004). Il principio di autoresponsabilità, "che implica quale corollario quello secondo cui *ad impossibilia nemo tenetur*, non solo esclude che si possa far gravare sull'istante il rischio dell'impossibilità di procurarsi la documentazione consolare, ma oltretutto impedisce di pretendere la *probatio* spesso *diabolica* del fatto oggettivo costitutivo di un'impossibilità in termini assoluti. Questo sposta la categoria dell'impossibilità verso una accezione relativa, che si desume in controtela rispetto al comportamento esigibile, suscettibile cioè di essere preteso in base alla regola di correttezza, nella misura dell'impegno derivante dal canone di diligenza: l'impossibilità relativa inizia (ed è implicitamente dimostrata) là dove finisce il comportamento esigibile (*ex fide bona* e) secondo diligenza". La disposizione censurata è stata resa conforme al principio di responsabilità integrando la previsione sull'onere probatorio con la facoltà di produrre, a pena di inammissibilità, una volta dimostrata l'impossibilità di presentare la documentazione richiesta, una dichiarazione sostitutiva di certificazione relativa ai redditi prodotti all'estero, analogamente a quanto stabilito per il processo penale e per l'impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni sullo *status* di rifugiato (art. 16 del d.lgs. n. 25 del 2008).

## **6.8. L'equa riparazione**

### **6.8.1. I rimedi preventivi posti a presidio della ragionevole durata dei processi (giurisprudenza costituzionale)**

La sentenza n. 175 ha sinteticamente ripercorso i precedenti arresti giurisprudenziali in tema di rimedi preventivi volti ad assicurare la ragionevole durata dei processi. Nel dichiarare illegittimo l'art. 4 della legge n. 89 del 2001 (come sostituito dal d.l. n. 83 del 2012) nella parte in cui era negata la proponibilità della domanda di equa riparazione in pendenza del procedimento presupposto, la sentenza n. 88 del 2018 ha rilevato "la carenza di concreta efficacia acceleratoria dei rimedi preventivi allestiti dalla legge n. 208 del 2015, posto che gli strumenti elencati dall'art. 1-ter della legge n. 89 del 2001 alla luce della loro disciplina processuale non vincolano il giudice a quanto richiestogli e, (...) per espressa previsione normativa, restano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti". La sentenza n. 34 del 2019 ha giudicato illegittimo l'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 (come modificato dai d.lgs. nn. 104 del 2010 e 195 del 2011) in quanto l'istanza di prelievo nei processi amministrativi "costituiva non un adempimento necessario, ma una mera facoltà del ricorrente (...) con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera prenotazione della decisione (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata". La sentenza n. 169 del 2019 ha poi dichiarato illegittimo l'art. 2, comma 2-*quinquies*, lett. e), della legge n. 89 del 2001 (come introdotto dal d.l. n. 83 del 2012) il quale escludeva il riconoscimento di qualsiasi indennizzo quando l'imputato non avesse depositato istanza di accelerazione del processo penale nei trenta giorni successivi al superamento dei termini di ragionevole durata. Infatti, "la suddetta istanza, non diversamente dall'istanza di prelievo nel processo amministrativo, non costituisce (...) un adempimento necessario ma una mera facoltà dell'imputato e non ha (...) efficacia effettivamente acceleratoria del processo" che, "pur a fronte di una siffatta istanza, può comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di sua ragionevole durata, senza che la violazione di detto termine possa addebitarsi ad esclusiva responsabilità del ricorrente". Peraltro, la mancata presentazione dell'istanza di accelerazione nel processo penale presupposto "poteva eventualmente assumere rilievo ai fini della determinazione del *quantum* dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001, ma non condizionare la stessa proponibilità della correlativa domanda". Da ultimo, la sentenza n. 121 del 2020, con riferimento ai rimedi preventivi introdotti per i processi civili dalla legge n. 208 del 2015 quale condizione di ammissibilità della domanda di equo indennizzo, ha invece ritenuto gli stessi, "per l'effetto acceleratorio

della decisione che può conseguire, riconducibili alla categoria dei rimedi preventivi volti ad evitare che la durata del processo diventi eccessivamente lunga, in quanto consistenti non già nella proposizione di un'istanza con effetto dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera prenotazione della decisione – che si riduce ad un adempimento puramente formale –, ma nella proposizione di possibili, e concreti, modelli procedimentali alternativi, volti ad accelerare il corso del processo, prima che il termine di durata massima sia maturato”. La richiamata giurisprudenza è coerente con i pertinenti orientamenti della Corte EDU.

***6.8.2. La (illegittima) sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte che non abbia depositato un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima del compimento dei termini di ragionevole durata del processo penale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **175**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU*.

***6.8.3. La decorrenza del computo del termine di ragionevole durata del processo penale per la persona offesa dall'assunzione della qualità di parte civile – Invito al legislatore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **203**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU*.

## *Sezione II*

### *I rapporti etico sociali*

#### *1. Famiglia e filiazione*

##### *1.1. La dubbia legittimità costituzionale dell'automatica acquisizione al momento della nascita del solo cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori, in mancanza di diverso accordo (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, nella perdurante inerzia legislativa)*

L'ordinanza n. 18 ha sospeso il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, cod. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU, 7 e 21 CDFUE, nella parte in cui non consente ai genitori, che riconoscano contemporaneamente il figlio nato fuori dal matrimonio, di trasmettere, di comune accordo, il solo cognome materno al momento della nascita; ed ha altresì disposto l'autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale, ritenute rilevanti ai fini del decidere e non manifestamente infondate, della medesima norma, censurata, in relazione ai predetti parametri, nella parte in cui, in mancanza di diverso accordo, impone l'acquisizione alla nascita del cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori. Le questioni relative alla preclusione della facoltà di scelta del solo cognome materno sono state considerate "strettamente connesse alla più ampia questione che ha ad oggetto la generale disciplina dell'automatica attribuzione del cognome paterno". La secolare prevalenza del cognome paterno trova il suo riconoscimento normativo in una complessa disciplina racchiusa in plurime disposizioni, già sottoposta a scrutinio in riferimento al principio di parità dei genitori, al diritto all'identità personale dei figli e alla salvaguardia dell'unità familiare. Sin da epoca risalente, si è evidenziata "la possibilità di introdurre sistemi diversi di determinazione del nome, egualmente idonei a salvaguardare l'unità della famiglia, senza comprimere l'eguaglianza e l'autonomia dei genitori" (ordinanze nn. 586 e 176 del 1988). In tempi più recenti, si è riconosciuto che "l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna" (ordinanza n. 61 del 2006). Da ultimo, la sentenza n. 286 del 2016, ravvisando il contrasto della regola del patronimico con gli artt. 2, 3 e 29, secondo comma, Cost., ha dichiarato illegittima la norma desumibile dagli artt. 237, 262, 299 cod. civ., 72, primo comma, del r.d. n. 1238 del 1939, 33 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui non consentiva ai genitori, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno. Tale decisione, pur riaffermando la necessità di ristabilire il principio della parità dei genitori, ha preso atto che, in via temporanea, "in attesa di un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità, sopravvive la generale previsione dell'attribuzione del cognome paterno, destinata a operare in mancanza di accordo espresso dei genitori". Tuttavia, "gli inviti ad una sollecita rimodulazione della disciplina – in grado di coniugare il trattamento paritario delle posizioni soggettive dei genitori con il diritto all'identità personale del figlio – sinora non hanno avuto seguito". La prevalenza del cognome paterno "costituisce tuttora il presupposto delle disposizioni (...) che declinano la regola del patronimico nelle sue diverse esplicazioni". Di conseguenza, "anche laddove fosse riconosciuta la facoltà dei genitori di scegliere, di comune accordo, la trasmissione del solo cognome materno, la regola che impone l'acquisizione del solo cognome paterno dovrebbe essere ribadita in tutte le fattispecie in cui tale accordo manchi o, comunque, non sia stato legittimamente espresso; in questi casi, verosimilmente più frequenti, dovrebbe dunque essere riconfermata la prevalenza del cognome paterno, la cui incompatibilità con il valore fondamentale dell'uguaglianza è stata da tempo riconosciuta" dalla giurisprudenza costituzionale. In questo quadro, "neppure il consenso, su cui fa leva la limitata possibilità di deroga alla generale disciplina del patronimico, potrebbe ritenersi espressione di un'effettiva parità tra le parti, posto che una di esse non ha bisogno dell'accordo per far prevalere il proprio cognome". Nella perdurante vigenza del sistema che fa prevalere il cognome paterno, "lo stesso meccanismo consensuale – che il rimettente vorrebbe estendere all'opzione del solo cognome materno – non porrebbe rimedio allo squilibrio e alla disparità tra i genitori". Alla luce del rapporto di

presupposizione e continenza tra la specifica questione dedotta dal rimettente e quella nascente dagli indicati dubbi di legittimità costituzionale, “la risoluzione della questione avente ad oggetto l’art. 262, primo comma, cod. civ., nella parte in cui impone l’acquisizione del solo cognome paterno, si configura come logicamente pregiudiziale e strumentale per definire le questioni sollevate dal giudice *a quo*” (sentenze nn. 255 del 2014, 179 del 1976, 195 del 1972; ordinanze nn. 114 e 96 del 2014, 42 del 2001, 197 e 183 del 1996, 297 e 225 del 1995, 294 del 1993, 378 del 1992, 230 del 1975 e 100 del 1970). D’altra parte, la non manifesta infondatezza della questione pregiudiziale è rilevabile nel contrasto della vigente disciplina, impositiva di un solo cognome e ricognitiva di un solo ramo genitoriale, con la necessità, costituzionalmente imposta dagli artt. 2 e 3 Cost., di garantire l’effettiva parità dei genitori, la pienezza dell’identità personale del figlio e di salvaguardare l’unità della famiglia. Tutto ciò ha portato a dubitare della legittimità della disciplina dell’automatica acquisizione del solo patronimico. Sin da epoca risalente, si è osservato che “la prevalenza attribuita al ramo paterno nella trasmissione del cognome non può ritenersi giustificata dall’esigenza di salvaguardia dell’unità familiare, poiché è proprio l’eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la disegualianza a metterla in pericolo, in quanto l’unità si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità (sentenza n. 133 del 1970); nel caso in esame, ancora una volta, la perdurante violazione del principio di uguaglianza morale e giuridica dei coniugi (...) contraddice, ora come allora, quella finalità di garanzia dell’unità familiare, individuata quale *ratio* giustificatrice, in generale, di eventuali deroghe alla parità dei coniugi (sentenza n. 286 del 2016)”. La previsione dell’inderogabile prevalenza del cognome paterno “sacrifica il diritto all’identità del minore, negandogli la possibilità di essere identificato, sin dalla nascita, anche con il cognome materno”. Infine, il dubbio attiene anche alla violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU. A questo riguardo, la Corte europea dei diritti dell’uomo, nella sentenza 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia, ha ritenuto che “la rigidità del sistema italiano – che fa prevalere il cognome paterno e nega rilievo ad una diversa volontà concordemente espressa dai genitori – costituisce una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, determinando altresì una discriminazione ingiustificata tra i genitori, in contrasto con gli artt. 8 e 14 CEDU”.

### ***1.2. Il crescente rilievo della genitorialità sociale e il nuovo istituto della responsabilità genitoriale***

La sentenza n. 32 ha rammentato che, prima della legge n. 40 del 2004, “in relazione a una questione inerente alla tutela dello *status filiationis* del concepito tramite fecondazione eterologa, ancora non disciplinata”, la sentenza n. 347 del 1998 “ha evidenziato una situazione di carenza dell’attuale ordinamento, con implicazioni costituzionali”. Senza spingersi a valutare la legittimità della tecnica, “è stata in quell’occasione espressa l’urgenza di individuare idonei strumenti di tutela del nato a seguito di fecondazione assistita”, non solo in relazione ai diritti e ai doveri previsti per la sua formazione (artt. 30 e 31 Cost.) ma ancor prima ai suoi diritti nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità (art. 2 Cost.): “diritti che è compito del legislatore specificare”. Gli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 “stanno a dimostrare che, nell’ascoltare quel monito, il legislatore ha inteso definire lo *status* di figlio del nato da PMA anche eterologa”, ancor prima che fosse dichiarato illegittimo il relativo divieto (sentenza n. 162 del 2014). “Nel fondare un progetto genitoriale comune, i soggetti maggiorenni che, all’interno di coppie di sesso diverso, coniugate o conviventi, avessero consensualmente fatto ricorso a PMA (art. 5 della legge n. 40 del 2004), divenivano, per ciò stesso, responsabili nei confronti dei nati, destinatari naturali dei doveri di cura, pur in assenza di un legame biologico. L’evoluzione dell’ordinamento, del resto, muovendo dalla nozione tradizionale di famiglia, ha progressivamente riconosciuto (...) rilievo giuridico alla genitorialità sociale, ove non coincidente con quella biologica (sentenza n. 272 del 2017), tenuto conto che il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia. L’art. 9 della legge n. 40 del 2004, “nel valorizzare, rispetto al *favor veritatis*, il consenso alla genitorialità e l’assunzione della conseguente responsabilità nell’ambito di una formazione sociale idonea ad accogliere il minore (...) dimostra la volontà di tutelare gli interessi del figlio”, garantendogli il consolidamento di “una propria identità affettiva, relazionale, sociale, da cui deriva l’interesse a mantenere il legame genitoriale acquisito, anche eventualmente in contrasto con la verità biologica della procreazione (sentenza n. 127 del 2020)”. A questo intervento sono seguite, in progressione armonica, le modifiche apportate dal d.lgs. n. 154 del 2013 in tema di filiazione, al cui centro si pongono i diritti del minore: crescere in famiglia e mantenere

rapporti significativi con i parenti (art. 315-*bis* cod. civ.); mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi (art. 337-*ter* cod. civ.). Parallelamente, “al posto dell’originario istituto della potestà genitoriale si introduce la responsabilità genitoriale (art. 316 cod. civ.), che recepisce l’indicazione dell’art. 30 Cost., nella formula sintetica (...) volta a tradurre gli obblighi di mantenimento ed educazione della prole, derivanti dalla qualità di genitore” (sentenze nn. 308 del 2008 e 394 del 2005). “L’evoluzione dell’ordinamento segna dunque un’ancor più accentuata consonanza con i diritti sanciti nella Costituzione”.

### ***1.3. L’evoluzione giurisprudenziale e normativa in materia di disconoscimento della paternità del figlio nato nel matrimonio***

La sentenza n. 133 ha sottolineato che le regole dettate dal legislatore per il disconoscimento della paternità del figlio nato nel matrimonio “hanno subito un processo evolutivo non privo di increspature”. “Quando, in materia di prova del disconoscimento della paternità, vigeva l’art. 235 cod. civ., ora abrogato, che ammetteva il padre coniugato a dimostrare la non paternità solo dopo aver provato una serie di fatti idonei a superare l’allora presunzione di concepimento (la non coabitazione in quel periodo, o, nel medesimo arco di tempo, l’impotenza o l’adulterio o la dissimulazione della gravidanza o della nascita)”, la Corte aveva dichiarato illegittimo l’art. 244 cod. civ., “nella parte in cui, regolando il termine di decadenza annuale per l’esercizio dell’azione, non aveva previsto che esso potesse decorrere anche dalla scoperta dell’adulterio (sentenza n. 134 del 1985) nonché dalla conoscenza dell’impotenza (sentenza n. 170 del 1999). La giurisprudenza costituzionale aveva rilevato, in proposito: l’irragionevole esclusione del diritto del padre di agire per il disconoscimento, nel caso di scoperta dell’adulterio oltre un anno dopo la nascita del figlio, poiché l’azione sarebbe *inutiliter data* (sentenza n. 134 del 1985), così come aveva contestato la ragionevolezza di una previsione che negava l’azione a chi non era stato a conoscenza di un elemento costitutivo” di essa (sentenza n. 170 del 1999). Dopo che le richiamate pronunce avevano riallineato la disciplina della decorrenza dei termini alle prove allora richieste dall’art. 235 cod. civ., la Corte dichiarava, di seguito, l’illegittimità della norma appena citata, “nella parte in cui, ai fini dell’azione di disconoscimento, condizionava l’esame delle prove tecniche sulla non paternità alla previa dimostrazione di fatti ulteriori: nello specifico, alla prova dell’adulterio. La sentenza n. 266 del 2006 rilevava, infatti, che il subordinare (...) l’accesso alle prove tecniche, che, da sole, consentono di affermare se il figlio è nato o meno da colui che è considerato il padre legittimo, alla previa prova dell’adulterio è, da una parte, irragionevole, attesa l’irrelevanza di quest’ultima prova al fine dell’accoglimento, nel merito, della domanda proposta; e, dall’altra, si risolve in un sostanziale impedimento all’esercizio del diritto di azione” (art. 24 Cost.). La novella introdotta dal d.lgs. n. 154 del 2013 ha conformato alla sentenza del 2006 la disciplina relativa alla prova oggetto del disconoscimento di paternità, con l’eliminazione del filtro di ammissibilità e con l’abrogazione dell’art. 235 cod. civ., sostituito dalla semplice previsione dell’art. 243-*bis*, secondo comma, cod. civ. secondo cui “chi esercita l’azione è ammesso a provare che non sussiste rapporto di filiazione tra il figlio e il presunto padre”. Tuttavia, “la nuova regolamentazione della prova non si è riverberata sulla disciplina del termine annuale di decadenza dall’azione, che è stata adeguata esclusivamente a quanto deciso dalle sentenze n. 170 del 1999 e n. 134 del 1985. L’art. 244 cod. civ. prevede, infatti, che il termine annuale di decadenza decorra per il padre dal momento della nascita del figlio (o, in caso di lontananza in quel momento, dai fatti previsti dall’art. 244, terzo comma, cod. civ.), oppure dalla prova della conoscenza dell’adulterio o dell’impotenza a generare al tempo del concepimento. In sostanza, le precedenti ragioni, che integravano il filtro di ammissibilità, continuano a dover essere provate, sia pur al mero fine di impedire la decadenza dall’azione”.

### ***1.4. L’impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità***

#### ***1.4.1. L’evoluzione legislativa a tutela dello status filiationis e gli interventi della Corte a favore di un bilanciamento giudiziale degli interessi implicati***

La sentenza n. 133 ha puntualizzato che “la riforma dell’art. 263 cod. civ., introdotta con il d.lgs. n. 154 del 2013, ha profondamente innovato la precedente disciplina, nell’ambito di una novella legislativa che, pur avendo mantenuto distinte le azioni di stato, si è ispirata all’obiettivo di eliminare ogni discriminazione tra i figli” nel rispetto dell’art. 30 Cost. “Al precedente regime in materia di

impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità, tutto improntato al *favor veritatis*, è subentrata una regolamentazione che ha notevolmente rafforzato l'esigenza di stabilità dello *status filiationis* e di tutela del figlio". La modifica del dato normativo è stata, poi, accompagnata dagli interventi della Corte che "ha provveduto a precisare la necessaria sussistenza di uno spazio di bilanciamento in concreto fra gli interessi implicati, affidato alla valutazione giudiziale. L'art. 263 cod. civ. sottende l'esigenza di operare una razionale comparazione degli interessi in gioco, alla luce della concreta situazione dei soggetti coinvolti, posto che la regola di giudizio che il giudice è tenuto ad applicare in questi casi deve tenere conto di variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso" (sentenze nn. 127 del 2020 e 272 del 2017).

#### **1.4.2. La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della decorrenza del termine annuale di decadenza dall'azione, per l'autore del riconoscimento, dal giorno in cui ha avuto conoscenza della non paternità**

La sentenza n. 133 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., dell'art. 263, terzo comma, cod. civ. (come modificato dal d.lgs. n. 154 del 2013), nella parte in cui non prevedeva, per l'autore del riconoscimento del figlio, che il termine annuale per proporre l'azione di impugnazione decorresse dal giorno della conoscenza della non paternità. La norma stabiliva il decorso del predetto termine dalla scoperta dell'impotenza a generare al tempo del concepimento ovvero, alternativamente, dall'annotazione del riconoscimento. Essa era frutto di una traslazione meramente parziale delle regole dettate per il disconoscimento della paternità del figlio nato nel matrimonio, le quali, a loro volta, hanno subito una complessa evoluzione, sfociata in varie pronunce di illegittimità e nella riforma operata dal d.lgs. n. 154 del 2013, che ha peraltro lasciato invariato l'art. 244, terzo comma cod. civ., in base al quale il termine annuale di decadenza dall'azione decorre, per il padre coniugato, dal momento della nascita del figlio o dalla prova della conoscenza dell'adulterio o dell'impotenza a generare al tempo del concepimento. Sotto un primo profilo, si è ritenuto irragionevole il richiamo esclusivo alla scoperta dell'impotenza, posto che l'ignoranza della non paternità può verificarsi anche in altri casi. Mentre non è irragionevole che il termine annuale decorra dall'annotazione del riconoscimento per chi abbia posto in essere l'atto nella consapevolezza della non paternità biologica, è risultato palesemente irragionevole prevedere la medesima decorrenza annuale dall'annotazione per chi invece al momento dell'atto ignorava il difetto di veridicità del riconoscimento, limitando la possibilità di far valere la decorrenza del termine dalla scoperta della non paternità alla sola ipotesi dell'impotenza. Ne discendeva un'irragionevole disparità di trattamento fra autori del riconoscimento in grado di provare l'impotenza e autori del riconoscimento non affetti da tale patologia, che fossero venuti a conoscenza della non veridicità della paternità biologica dopo la scadenza del termine annuale dall'annotazione. Al riguardo, si è richiamata la giurisprudenza secondo la quale è "irragionevole far decorrere il termine annuale di decadenza dall'azione volta ad impugnare lo *status filiationis*, quando il padre non era a conoscenza dei fatti oggetto della prova" (sentenze nn. 170 del 1999 e 134 del 1985). Si è evidenziato che, quando sono state pronunciate le sentenze richiamate, l'onere probatorio che vigeva nella disciplina sul disconoscimento della paternità riguardava fatti quali l'adulterio o l'impotenza al tempo del concepimento, mentre "viceversa, unico ed esclusivo oggetto della prova nell'impugnazione del riconoscimento *ex art. 263*, primo comma, cod. civ., è – ed è sempre stato anche prima della riforma del 2013 – la mera non paternità biologica. È, dunque, dalla scoperta della non paternità che deve decorrere il termine annuale di decadenza dall'azione per l'autore del riconoscimento, onde evitare l'irragionevolezza di negare l'azione a chi non era stato a conoscenza di un elemento costitutivo dell'azione". Sotto altro profilo, la disparità di trattamento è stata ravvisata anche rispetto alla disciplina dettata per l'azione di disconoscimento di paternità dei figli nati nel matrimonio. Al contrario del padre non coniugato, che può dimostrare solo l'impotenza per far decorrere il termine annuale da un *dies a quo* diverso da quello dell'annotazione del riconoscimento, il padre coniugato può, infatti, avvalersi anche di altre prove, tra cui quella dell'adulterio, per sottrarsi al termine annuale decorrente dalla nascita. La disciplina censurata ha dunque l'effetto di rendere "più stabile lo *status filiationis* sorto al di fuori del matrimonio rispetto a quello del figlio concepito o nato durante il matrimonio". La Corte non ha ritenuto costituzionalmente vincolata l'esatta riproduzione nella disciplina dell'impugnazione del riconoscimento delle singole ragioni previste dall'art. 244 cod. civ. per il disconoscimento della paternità. Il superamento dell'irragionevolezza è avvenuto, per l'autore del riconoscimento, "nel segno di un coordinamento tra la

disciplina del termine di decorrenza dell'azione e l'oggetto della prova che, nell'impugnazione del riconoscimento, è la mera dimostrazione della non paternità biologica”.

#### **1.4.3. La preclusione derivante dal decorso del termine quinquennale dall'annotazione**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 133, la voce *Il decorso del termine quinquennale dall'annotazione del riconoscimento quale circostanza preclusiva dell'impugnazione per difetto di veridicità (il consolidamento dello status filiationis) in Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU*.

#### **1.5. La procreazione medicalmente assistita**

##### **1.5.1. La preclusione al minore, nato a seguito di PMA eterologa praticata da una coppia omosessuale, del riconoscimento del rapporto di filiazione con la madre intenzionale – Monito al legislatore**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 32, l'analogo voce in *Il minore*.

##### **1.5.2. Il divieto di riconoscere e dichiarare esecutivo il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento del genitore d'intenzione nell'atto di stato civile di un minore nato da maternità surrogata – Invito al legislatore**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 33, l'analogo voce in *Il minore*.

##### **1.6. La sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 126, l'analogo voce in *I rapporti economici – L'assistenza*.

## **2. Il minore**

### **2.1. La salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità (riferimenti costituzionali, sovranazionali e convenzionali)**

La sentenza n. 33, nel richiamare la sentenza n. 102 del 2020, ha rammentato che “il principio secondo cui in tutte le decisioni relative ai minori di competenza delle pubbliche autorità, compresi i tribunali, deve essere riconosciuto rilievo primario alla salvaguardia dei migliori interessi (*best interests*) o dell'interesse superiore (*intérêt supérieur*) del minore, secondo le formule utilizzate nelle rispettive versioni ufficiali in lingua inglese e francese, fu espresso anzitutto nella Dichiarazione universale dei diritti del fanciullo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959. Di qui tale principio è confluito – tra l'altro – nell'art. 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo e nell'art. 24, comma 2, CDFUE. Tale principio è stato altresì considerato dalla giurisprudenza della Corte EDU come specifica declinazione del diritto alla vita familiare di cui all'art. 8 CEDU” (Grande camera, sentenza 26 novembre 2013, X contro Lettonia). “Il principio in parola è stato felicemente riformulato” dalla sentenza n. 11 del 1981, con riferimento all'art. 30 Cost., “come necessità che nelle decisioni concernenti il minore venga sempre ricercata la soluzione ottimale in concreto per l'interesse del minore, quella cioè che più garantisca, soprattutto dal punto di vista morale, la miglior cura della persona (...); ed è stato ricondotto da plurime pronunce (...) altresì all'ambito di tutela dell'art. 31 Cost.” (sentenze nn. 272, 76 e 17 del 2017, 239 del 2014).

### **2.2. La tutela dello status filiationis del nato tramite fecondazione assistita**

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 32, la voce *Il crescente rilievo della genitorialità sociale e il nuovo istituto della responsabilità genitoriale in Famiglia e filiazione*.

### **2.3. La preclusione al minore, nato a seguito di PMA eterologa praticata da una coppia omosessuale, del riconoscimento del rapporto di filiazione con la madre intenzionale – Monito al legislatore**

La sentenza n. 32 ha giudicato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e 250 cod. civ., impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 117, primo comma, Cost., 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, 8 e 14 CEDU, in quanto precludono l'attribuzione dello *status* di figlio riconosciuto anche dalla madre intenzionale al nato a seguito di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, praticata da una coppia omosessuale, ove non vi siano le condizioni per l'adozione in casi particolari e sia accertato giudizialmente l'interesse del minore. I quesiti attengono alla condizione dei nati a seguito di PMA eterologa praticata legalmente in un altro paese da una donna che ha intenzionalmente condiviso il progetto genitoriale con un'altra donna e ha, per un ampio lasso di tempo, esercitato le funzioni genitoriali congiuntamente, dando vita con le figlie minori a una comunità di affetti e di cure. La circostanza che ha indotto la madre biologica a recidere il legame con la madre intenzionale, coincidente con il manifestarsi di situazioni conflittuali nella coppia, ha evidenziato un vuoto di tutela. "Pur in presenza di un rapporto di filiazione effettivo, consolidatosi nella pratica della vita quotidiana con la medesima madre intenzionale, nessuno strumento può essere utilmente adoprato per far valere i diritti delle minori: il mantenimento, la cura, l'educazione, l'istruzione, la successione e, più semplicemente, la continuità e il conforto di abitudini condivise". Né l'elusione del limite legale all'accesso alla tecnica in esame evoca scenari di contrasto con principi e valori costituzionali: "da un lato, non è configurabile un divieto costituzionale, per le coppie omosessuali, di accogliere figli, pur spettando alla discrezionalità del legislatore la relativa disciplina; dall'altro, non esistono neppure certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine al fatto che l'inserimento del figlio in una famiglia formata da una coppia omosessuale abbia ripercussioni negative sul piano educativo e dello sviluppo della personalità del minore (sentenza n. 221 del 2019)". Al contrario, la concomitanza degli eventi descritti "svela una preoccupante lacuna dell'ordinamento nel garantire tutela ai minori e ai loro migliori interessi, a fronte di quanto in forte sintonia affermato dalla giurisprudenza delle (...) corti europee, oltre che dalla giurisprudenza costituzionale, come necessaria permanenza dei legami affettivi e familiari, anche se non biologici, e riconoscimento giuridico degli stessi, al fine di conferire certezza nella costruzione dell'identità personale". Nell'escludere il diritto alla genitorialità delle coppie dello stesso sesso, la sentenza n. 230 del 2020 "ha lasciato emergere un profilo speculare, direttamente inerente alla tutela del miglior interesse del minore, nato a seguito di PMA praticata da due donne". Pur richiamando la giurisprudenza di legittimità che, al fine di evitare un *vulnus*, ha ritenuto applicabile l'adozione "non legittimante" in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico, la Corte ha preannunciato "l'urgenza di una diversa tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la madre intenzionale, che ne attenui il divario tra realtà fattuale e realtà legale, invocando l'intervento del legislatore". Le odierne questioni "confermano, in modo ancor più incisivo, l'impellenza di tale intervento. Esse rivelano in maniera tangibile l'insufficienza del ricorso all'adozione in casi particolari", attualmente impraticabile "proprio nelle situazioni più delicate per il benessere del minore, quali sono, indubbiamente, la crisi della coppia e la negazione dell'assenso" del genitore biologico/legale, reso necessario dall'art. 46 della legge n. 184 del 1983. D'altro canto, la previsione dell'assenso si lega alle caratteristiche dell'adozione *de qua* che opera in ipotesi tipiche e circoscritte, producendo effetti limitati: "non conferisce al minore lo *status* di figlio legittimo dell'adottante, non assicura la creazione di un rapporto di parentela tra l'adottato e la famiglia dell'adottante (...) e non interrompe i rapporti con la famiglia d'origine". In definitiva, "i nati a seguito di PMA eterologa praticata da due donne versano in una condizione peggiore rispetto a quella di tutti gli altri nati, solo in ragione dell'orientamento sessuale delle persone che hanno posto in essere il progetto procreativo. Essi, destinati a restare incardinati nel rapporto con un solo genitore, proprio perché non riconoscibili dall'altra persona (...), vedono gravemente compromessa la tutela dei loro preminenti interessi. La loro condizione rivela caratteri solo in parte assimilabili a un'altra categoria di nati cui, per molti anni, è stato precluso il riconoscimento dello *status* di figli (i cosiddetti figli incestuosi), destinatari di limitate forme di tutela, a causa della condotta dei genitori". Ciò indusse la sentenza n. 494 del 2002 a ravvisare una "*capitis deminutio* perpetua e irrimediabile", lesiva del diritto al riconoscimento formale di un proprio *status filiationis*, che è "elemento costitutivo dell'identità personale", protetta, oltre che dagli artt. 7 e 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo, dall'art. 2 Cost., e in contrasto con il principio di uguaglianza. La Corte ha, tuttavia, ritenuto di non poter rimediare al vuoto di tutela dell'interesse del

minore, che ha pieno riscontro nei principi costituzionali, essendo ancora necessario “attirare su questa materia eticamente sensibile l’attenzione del legislatore, al fine di individuare, come già auspicato in passato, un ragionevole punto di equilibrio tra i diversi beni costituzionali coinvolti, nel rispetto della dignità della persona umana (sentenza n. 347 del 1998). Un intervento puntuale (...) rischierebbe di generare disarmonie nel sistema”. Il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, “dovrà al più presto colmare il denunciato vuoto di tutela, a fronte di incompressibili diritti dei minori”. È auspicata una “disciplina della materia che, in maniera organica, individui le modalità più congrue di riconoscimento dei legami affettivi stabili del minore, nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, nei confronti anche della madre intenzionale. In via esemplificativa, può trattarsi di una riscrittura delle previsioni in materia di riconoscimento, ovvero dell’introduzione di una nuova tipologia di adozione, che attribuisca, con una procedura tempestiva ed efficace, la pienezza dei diritti connessi alla filiazione. Solo un intervento del legislatore, che disciplini in modo organico la condizione dei nati da PMA da coppie dello stesso sesso, consentirebbe di ovviare alla frammentarietà e alla scarsa idoneità degli strumenti normativi ora impiegati per tutelare il miglior interesse del minore”. Il terreno aperto al sollecitato intervento è “assai vasto e le misure necessarie a colmare il vuoto di tutela dei minori sono differenziate e fra sé sinergiche”. Fermo “il rispetto dovuto alla prioritaria valutazione del legislatore circa la congruità dei mezzi adatti a raggiungere un fine costituzionalmente necessario”, “non sarebbe più tollerabile il protrarsi dell’inerzia legislativa”, stante la gravità del riscontrato vuoto di tutela del preminente interesse del minore.

#### ***2.4. Il divieto di riconoscere e dichiarare esecutivo il provvedimento giudiziario straniero relativo all’inserimento del genitore d’intenzione nell’atto di stato civile di un minore nato da maternità surrogata – Invito al legislatore***

La sentenza n. 33 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, 64, comma 1, lett. g), della legge n. 218 del 1995 e 18 del d.P.R. n. 396 del 2000, impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., 8 CEDU, 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e 24 CDFUE, in quanto, nell’interpretazione della giurisprudenza di legittimità, escludono la possibilità di rendere efficaci nell’ordinamento interno, per contrarietà all’ordine pubblico, provvedimenti giudiziari stranieri che riconoscono, come genitori di un bambino nato da gestazione per altri (“maternità surrogata”), non solo il genitore biologico ma anche il “genitore d’intenzione”, ovvero la persona che ha condiviso il progetto genitoriale senza fornire il proprio apporto genetico. Alla luce del principio deducibile dalle norme costituzionali e sovranazionali invocate, secondo cui in tutte le decisioni che concernono il minore deve essere primariamente salvaguardato l’interesse superiore del bambino e deve essere ricercata in concreto la soluzione ottimale per il suo soddisfacimento, la disciplina *de qua* è stata ritenuta inadeguata per la tutela dei diritti del minore nato all’estero da maternità surrogata. L’interesse del bambino accudito è infatti quello di ottenere il riconoscimento anche giuridico dei legami che di fatto lo uniscono dalla nascita ad entrambi i componenti della coppia, a prescindere dagli eventuali rapporti con la madre surrogata. Tali legami sono parte integrante della stessa identità del bambino che vive e cresce in una determinata famiglia o comunque in una comunità di affetti dotata di riconoscimento giuridico, anche nella forma dell’unione civile, certamente riconducibile al novero delle formazioni sociali *ex art. 2 Cost.* Da ciò deriva il suo interesse al riconoscimento non solo sociale ma anche giuridico di siffatti legami, allo scopo di essere indentificato dalla legge come membro di quel nucleo di affetti, anche laddove esso sia composto da una coppia omosessuale. L’orientamento sessuale in quanto tale non incide infatti sull’idoneità all’assunzione della responsabilità genitoriale (sentenza n. 221 del 2019). Sotto un secondo profilo, ciò che viene in rilievo non è un preteso “diritto alla genitorialità”, ma unicamente l’interesse del bambino a che sia affermata in capo a entrambi i componenti della coppia che se ne prende cura “la titolarità giuridica di quel fascio di doveri funzionali agli interessi del minore che l’ordinamento considera inscindibilmente legati all’esercizio di responsabilità genitoriali. Doveri ai quali non è pensabile che costoro possano *ad libitum* sottrarsi”, come peraltro la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato anche nel diverso contesto della fecondazione eterologa, evocando i diritti del minore “nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità” (sentenza n. 347 del 1998). La giurisprudenza ormai consolidata della Corte EDU afferma la necessità che i nati da maternità surrogata ottengano anche negli Stati che vietano il ricorso a tale pratica un riconoscimento giuridico del legame di filiazione con entrambi i componenti della coppia che ne ha voluto la nascita e che se ne sia poi presa concretamente

cura. In queste ipotesi, l'interesse del minore non può ritenersi soddisfatto dal riconoscimento del rapporto di filiazione con il solo genitore biologico. Tuttavia, il primario interesse del bambino non può essere considerato automaticamente prevalente rispetto ad ogni altro interesse in gioco, ma deve essere bilanciato, alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo, legittimamente perseguito dall'ordinamento, di disincentivare il ricorso, penalmente sanzionato, alla surrogazione di maternità. Di tale esigenza si è fatta peraltro carico anche la giurisprudenza della Corte EDU, la quale ha escluso l'obbligo per gli Stati di consentire la trascrizione di atti stranieri che riconoscano sin dalla nascita lo *status* di padre o madre al "genitore di intenzione", lasciando alla discrezionalità di ciascuno Stato la scelta dei mezzi con cui tutelare l'interesse del minore, tra cui anche l'adozione, purché tale istituto sia idoneo a costituire un legame di vera e propria "filiazione" tra adottante e adottato. Tale punto di equilibrio è stato ritenuto corrispondente all'insieme dei principi sanciti in materia dalla Costituzione italiana, i quali non ostano al divieto di trascrivere l'atto straniero che indichi come padre o madre il genitore intenzionale, ma per altro verso impongono che venga comunque assicurata tutela all'interesse del minore al riconoscimento giuridico del suo rapporto con entrambi i componenti della coppia che ne abbiano voluto la nascita in un Paese estero in conformità alla *lex loci* e che lo abbiano poi accudito esercitando di fatto la responsabilità genitoriale, attraverso un "procedimento di adozione effettivo e celere, che riconosca la pienezza del legame di filiazione tra adottante e adottato, allorché ne sia stata accertata in concreto la corrispondenza agli interessi del bambino". Infatti, "ogni soluzione che non dovesse offrire al bambino alcuna *chance* di un tale riconoscimento, sia pure *ex post* e in esito a una verifica in concreto da parte del giudice, finirebbe per strumentalizzare la persona del minore in nome della pur legittima finalità di disincentivare il ricorso alla pratica della maternità surrogata", strumentalizzazione che anche in altri ambiti la giurisprudenza costituzionale ha sempre inteso evitare (sentenze nn. 494 del 2002 e 102 del 2020). D'altro canto, la possibilità di ricorrere all'adozione in casi particolari *ex art. 44, comma 1, lett. d)*, della legge n. 184 del 1983 è stata ritenuta una forma di tutela significativa ma non del tutto adeguata, in quanto essa non attribuisce la genitorialità all'adottante ed è controverso se implichi rapporti giuridici di parentela tra il bambino e i parenti dell'adottante. Inoltre, il suo perfezionamento richiede il necessario assenso del genitore biologico, che potrebbe non essere prestato in situazioni di crisi sopravvenuta della coppia, così privando definitivamente il bambino del rapporto giuridico con la persona che ha condiviso il progetto genitoriale e si è presa cura di lui dalla nascita. Pertanto, si è ritenuto necessario l'adeguamento del diritto vigente, attraverso un difficile bilanciamento tra le esigenze di tutela del minore e la legittima finalità di disincentivare il ricorso alla maternità surrogata all'estero. Al riguardo, la Corte ha chiarito che, in prima battuta, spetta alla discrezionalità del legislatore il compito di scegliere tra diverse possibili opzioni, tutte compatibili con la Costituzione e che implicano interventi su materie complesse dal punto di vista sistematico, sottolineando che è ormai "indifferibile" l'"individuazione delle soluzioni in grado di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore".

**2.5. La dubbia legittimità costituzionale dell'automatica acquisizione al momento della nascita del solo cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori, in mancanza di diverso accordo (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, nella perdurante inerzia legislativa)**

Si veda *supra*, in relazione all'ordinanza n. 18, l'analogo voce in *Famiglia e filiazione*.

**2.6. La tutela della libertà e della dignità del minore quale ratio della disciplina dell'incidente probatorio speciale o atipico nei procedimenti per reati legati alla sfera sessuale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 14, la voce *Le finalità sottese all'ipotesi, speciale o atipica, riguardante l'assunzione del contributo testimoniale di soggetti vulnerabili nei procedimenti per reati legati alla sfera sessuale (la deroga al criterio generale di non rinviabilità della prova al dibattimento)* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'incidente probatorio*.

### ***2.7. La previsione per l'accesso dei condannati minorenni alle misure alternative di condizioni analoghe a quelle stabilite per gli adulti – Auspicio rivolto al legislatore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **231**, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – L'esecuzione penale minorile*.

## ***3. Il diritto alla salute***

### ***3.1. L'appartenenza al novero dei diritti inviolabili e le ricadute sui poteri pubblici (il divieto di condotte lesive e l'obbligo positivo di assicurare i trattamenti indispensabili)***

“Nell'ordinamento giuridico italiano, l'art. 32, primo comma, Cost. tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo, oltre che come interesse della collettività; e non v'è dubbio, nella giurisprudenza costituzionale, che tale diritto appartenga altresì al novero dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2 Cost. Dal diritto in parola discendono, a carico dei poteri pubblici, non solo il dovere di astenersi da condotte lesive, ma anche l'obbligo positivo di assicurare i trattamenti sanitari indispensabili per la tutela della salute della persona”. Così l'ordinanza n. **216**.

### ***3.2. L'esigenza logico-giuridica di una disciplina nazionale di contrasto delle pandemie e di una visione unitaria delle misure necessarie (l'uguaglianza nell'esercizio del diritto alla salute)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **37**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale*.

### ***3.3. La pienezza della garanzia costituzionale per i detenuti***

L'ordinanza n. **216** ha rammentato che il diritto alla salute “è riconosciuto nella sua pienezza anche alle persone detenute, tanto se condannate in via definitiva” (sentenza n. 245 del 2020), “quanto se in stato di custodia cautelare. Proprio per tutelare tale diritto, il diritto processuale penale italiano esclude, in linea di principio, che possa essere disposta o mantenuta la custodia cautelare in carcere di persona affetta da una malattia particolarmente grave, per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione e comunque tali da non consentire adeguate cure in casi di detenzione”. Il principio trova ulteriore e specifica declinazione nella disciplina relativa agli imputati tossicodipendenti o alcoolodipendenti che abbiano in corso programmi terapeutici.

### ***3.4. La mancata previsione, quale motivo di rifiuto della consegna all'autorità giudiziaria dello Stato di emissione del mandato d'arresto europeo, delle ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta (rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia)***

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **216**, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – I rinvii pregiudiziali in materia di mandato d'arresto europeo*.

### ***3.5. Le misure di contrasto alla ludopatia***

Le misure intese a contrastare il gioco d'azzardo patologico (sentenze nn. 27 del 2019, 108 del 2017 e 300 del 2011) si inscrivono nella cornice di un “obiettivo di sicuro rilievo costituzionale”: la tutela della salute. Così la sentenza n. **185** ove si è affermato che il fenomeno della “dipendenza da gioco d'azzardo” (cosiddetto gioco d'azzardo patologico o ludopatia) – “diffusosi in parallelo al progressivo aumento dell'offerta ludica consentita, sino ad assumere dimensioni allarmanti” – “è da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcoolismo (sentenza n. 108 del 2017), con riflessi, talvolta gravi, sulle capacità intellettive, di lavoro e di relazione di chi ne è affetto, e con ricadute negative altrettanto rilevanti sulle economie personali e familiari. Esclusa dal legislatore una risposta di tipo proibizionistico, le misure considerate si muovono su una pluralità di piani. Vi rientrano, così, le misure di prevenzione logistica” (art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012 e ampiamente diffuse nella legislazione regionale), “consistenti nell'imposizione di distanze

minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti sensibili: frequentati, cioè, da categorie di soggetti che si presumono particolarmente vulnerabili – per le loro condizioni personali – di fronte alla capacità suggestiva dell’illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni (sentenza n. 300 del 2011)”. Una misura più radicale è prevista a tutela dei minori che “non possono essere ammessi a partecipare ai giochi pubblici con vincita in denaro: precetto la cui violazione è sanzionata, in capo al titolare dell’esercizio commerciale, del locale o del punto di offerta del gioco, con la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemila a ventimila euro e con la chiusura dell’esercizio, del locale o del punto di offerta da dieci a trenta giorni, nonché con la revoca di qualsiasi autorizzazione o concessione nel caso di commissione di tre violazioni nel corso di un triennio” (art. 24, commi 20 e 21, del d.l. n. 98 del 2011). “La legge ha, inoltre, dapprima fortemente limitato la pubblicità concernente i giochi con vincite in denaro, punendo il committente del messaggio pubblicitario non consentito e il proprietario del mezzo di diffusione con una sanzione amministrativa da centomila a cinquecentomila euro” (art. 7, commi 4 e 6, primo periodo, del d.l. n. 158 del 2012); successivamente, “ha vietato la pubblicità relativa, tanto ai giochi, quanto alle scommesse, pena il pagamento di una sanzione di importo pari al venti per cento del valore della sponsorizzazione o della pubblicità e in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a cinquantamila euro” (art. 9 del d.l. n. 87 del 2018). In questo contesto, “si è anche inteso responsabilizzare i concessionari del gioco e i titolari delle sale, introducendo in capo a essi obblighi di informazione sui rischi di cadere nella dipendenza”. L’art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012 prevede, in particolare, che “formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro debbano figurare (unitamente all’indicazione delle relative probabilità di vincita) sulle schedine, ovvero sui tagliandi di tali giochi; che le medesime formule di avvertimento debbano essere applicate sugli apparecchi da gioco” e “su apposite targhe esposte nelle aree o nelle sale in cui sono installati i videoterminali (...), nonché nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale l’offerta di scommesse su eventi sportivi e non; che debbano inoltre comparire, in modo chiaramente leggibile, all’atto di accesso ai siti internet destinati all’offerta di giochi con vincite in denaro; che, infine, i gestori di sale da gioco e di esercizi, in cui vi sia offerta di giochi pubblici o scommesse, debbano esporre, all’ingresso e all’interno dei locali, il materiale informativo predisposto dalle aziende sanitarie locali, diretto a porre in evidenza i rischi correlati al gioco e a segnalare la presenza sul territorio dei servizi di assistenza dedicati alla cura e al reinserimento sociale delle persone con patologie collegate al gioco”. Per la declaratoria di illegittimità del secondo periodo del successivo comma 6 si rinvia alla disamina della pronuncia alla voce *La (illegittima) sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l’inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia – Invito al legislatore in I rapporti economici – La proprietà*.

### ***3.6. Le deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal Comune territorialmente competente in relazione all’autodromo del Mugello (norme della Regione Toscana)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 3, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – La salute dei cittadini*.

## ***4. L’istruzione***

### ***4.1. La garanzia di accesso ai gradi più alti degli studi e la correlazione funzionale dell’autonomia universitaria al godimento del diritto allo studio***

La sentenza n. 42 ha chiarito che “il diritto allo studio comporta non solo il diritto di tutti di accedere gratuitamente alla istruzione inferiore, ma altresì quello – in un sistema in cui la scuola è aperta a tutti (art. 34, primo comma, della Costituzione) – di accedere, in base alle proprie capacità e ai propri meriti, ai gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma): espressione, quest’ultima, in cui deve ritenersi incluso ogni livello e ogni ambito di formazione previsti dall’ordinamento (sentenza n. 219 del 2002). Al godimento del diritto allo studio si correla funzionalmente la stessa autonomia attribuita dall’art. 33, sesto comma, Cost., alle università, che infatti non assume rilievo unicamente per i profili organizzativi interni, ma anche per il rapporto di necessaria reciproca implicazione con i diritti costituzionalmente garantiti di accesso all’istruzione universitaria” (sentenze nn. 42 del 2017 e 383 del 1998).

#### ***4.2. La riforma in senso pluralista e policentrico dell'ordinamento scolastico: la garanzia agli alunni delle scuole paritarie dei medesimi standard qualitativi di quelle statali e la persistente differenza delle istituzioni scolastiche relativamente al rapporto di lavoro dei docenti***

La sentenza n. **180** ha rammentato che, nell'intento di attuare l'art. 33, quarto comma, Cost., la legge n. 62 del 2000, nel riformare "in senso pluralista e policentrico l'ordinamento delle istituzioni scolastiche", "ha voluto garantire agli alunni delle scuole paritarie i medesimi standard qualitativi di quelle statali, sia in relazione all'offerta didattica, sia al valore dei titoli di studio che possono essere conseguiti. Ciò non ha peraltro comportato una completa equiparazione del rapporto di lavoro che intercorre fra il docente e la scuola paritaria a quello instaurato con i docenti della scuola statale in regime di pubblico impiego privatizzato. Infatti, nonostante la comune appartenenza al sistema nazionale di istruzione, nell'assunzione dei docenti della scuola paritaria manca la previsione di un'attività procedimentale che regoli la selezione e il reclutamento degli insegnanti. Sempre in conformità all'art. 33, quarto comma, Cost., ciò garantisce l'autonomia e la libertà della scuola paritaria e l'esigenza di questa di dotarsi di personale connotato da un'impostazione culturale, didattica ed educativa coerente con il suo orientamento e progetto formativo. Conseguentemente, la mancanza di meccanismi di selezione assimilabili alle procedure concorsuali non consente di tenere conto dei principi generali che, ai sensi dell'art. 97 Cost., devono informare l'attività dell'amministrazione pubblica".

## **Sezione III**

### **I rapporti economici**

#### **1. Il lavoro**

##### **1.1. La garanzia costituzionale della retribuzione**

###### **1.1.1. La legittimità di prestazioni volontariamente rese senza compenso e la necessità di una valutazione complessiva della retribuzione**

La sentenza n. **71** ha precisato che “la garanzia apprestata dall’art. 36 della Costituzione non esclude la legittimità di una prestazione volontariamente resa senza la previsione di un compenso” (sentenza n. 22 del 1996; ordinanza n. 94 del 2002). Ad ogni modo, è sempre necessaria “una valutazione complessiva della retribuzione, ai fini del giudizio sulla sufficienza e la proporzionalità della stessa al lavoro prestato” (sentenza n. 96 del 2016).

###### **1.1.2. La retribuzione del lavoratore preposto a mansioni superiori**

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **71**, “il lavoratore preposto a mansioni superiori ha diritto alla differenza di trattamento con la qualifica più elevata in virtù del principio della retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato, di cui all’art. 36, primo comma, Cost., applicabile anche al pubblico impiego” (sentenze nn. 17 del 2014, 101 del 1995, 488 e 236 del 1992).

##### **1.2. L’esigenza costituzionale di doverose garanzie e di opportuni temperamenti per le fattispecie di licenziamento**

“Sul diritto al lavoro (art. 4, primo comma, Cost.) e sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35 Cost.)”, la giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **59**, “ha fondato, già in epoca risalente, l’esigenza di circondare di doverose garanzie e di opportuni temperamenti le fattispecie di licenziamento” (sentenza n. 45 del 1965).

##### **1.3. La discrezionalità del legislatore nell’attuazione del diritto alla non ingiusta o irragionevole estromissione dal lavoro e la molteplicità dei rimedi apprestabili, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza**

“L’attuazione del diritto a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente” (sentenza n. 60 del 1991) “è stata ricondotta, anche di recente, nell’alveo delle valutazioni discrezionali del legislatore, quanto alla scelta dei tempi e dei modi della tutela” (sentenza n. 194 del 2018), “anche in ragione della diversa gravità dei vizi e di altri elementi oggettivamente apprezzabili come, per esempio, le dimensioni dell’impresa. Si è anche rimarcato che la reintegrazione non rappresenta l’unico possibile paradigma attuativo dei principi costituzionali” (sentenza n. 46 del 2000). “In un assetto integrato di tutele, in cui alla Costituzione si affiancano le fonti sovranazionali” (art. 24 della Carta sociale europea) e dell’Unione europea (art. 30 della Carta dei diritti fondamentali), “molteplici possono essere i rimedi idonei a garantire una adeguata compensazione per il lavoratore arbitrariamente licenziato” (sentenza n. 254 del 2020). “Nell’apprestare le garanzie necessarie a tutelare la persona del lavoratore, il legislatore, pur nell’ampio margine di apprezzamento che gli compete, è vincolato al rispetto dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza”. Così la sentenza n. **59**.

##### **1.4. La non assimilabilità dell’opera professionale dell’ausiliario del giudice al lavoro subordinato**

La sentenza n. **83** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 148, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, impugnato, in riferimento agli artt. 35 e 36 Cost., nella parte in cui non prevede che il compenso del curatore dell’eredità giacente venga anticipato dallo Stato. Al riguardo, la Corte ha osservato che non è sostenibile la “sostanziale assimilazione dell’opera professionale dell’ausiliario del giudice al lavoro subordinato”, in quanto la natura occasionale della prestazione

dell'ausiliario del magistrato, impedendo “di ricostruirne l'incidenza sulla formazione del reddito complessivo del singolo prestatore”, non consente “la valutazione del relativo compenso in termini di retribuzione adeguata e sufficiente” (sentenze nn. 90 del 2019, 13 del 2016, 192 del 2015, 41 del 1996 e 88 del 1970). Per la rilevata violazione dell'art. 3 Cost. si veda, in relazione alla medesima sentenza, la voce *L'inclusione, con sentenza di accoglimento, dell'onorario del curatore dell'eredità giacente tra le spese anticipate dall'erario, ove la procedura attivata d'ufficio si sia conclusa senza accettazione e con incapienza del patrimonio* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – Le spese processuali*.

### ***1.5. La specificità del lavoro agricolo (con riguardo alle prestazioni a sostegno del reddito: il sistema degli elenchi e la decadenza dall'azione giudiziaria)***

La sentenza n. 45 ha sottolineato che la normativa in materia di prestazioni a sostegno del reddito, come l'indennità di disoccupazione, “ha caratteristiche di specificità, conseguenti alla natura dell'attività lavorativa con riguardo: al suo accentuato carattere stagionale, alla esposizione a fenomeni metereologici, alla stessa sede in cui essa è prestata, e al correlato, non infrequente riscontro della natura fittizia dei rapporti di lavoro dichiarati. Esemplicative di tale accentuata peculiarità sono proprio le disposizioni secondo cui le prestazioni previdenziali in oggetto dei lavoratori agricoli a tempo determinato richiedono, oltre allo svolgimento effettivo dell'attività per un numero minimo di giornate coperte da contribuzione, l'iscrizione dei lavoratori stessi negli appositi elenchi nominativi” *ex art. 12 del r.d. n. 1949 del 1940*. L'iscrizione espleta una funzione di agevolazione probatoria che viene meno una volta che l'INPS, a seguito di controllo, disconosca l'esistenza del rapporto di lavoro ai fini previdenziali, con la conseguenza che il lavoratore ha, in tal caso, l'onere di provare l'esistenza, la durata e la natura onerosa del rapporto dedotto a fondamento del diritto all'iscrizione e/o di ogni altro consequenziale diritto previdenziale. Contro i provvedimenti di cancellazione il lavoratore può proporre ricorso in sede amministrativa; avverso il provvedimento definitivo, l'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970 prevede la possibilità di promuovere azione giudiziaria entro il termine di decadenza di 120 giorni dalla notifica del provvedimento definitivo o, comunque, dal momento in cui l'interessato ne abbia avuto conoscenza. Tale peculiare sistema è funzionale e coerente con la specificità del settore agricolo in ragione delle esigenze di celerità della procedura di accertamento e definizione delle controversie. La sentenza n. 192 del 2005 “ha rilevato la specificità del lavoro agricolo, nel dichiarare la compatibilità con gli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost. (...) del sistema degli elenchi e del regime della decadenza previsto dal citato art. 22”. In particolare, “la finalità della decadenza è da rinvenire nella esigenza di accertare nel più breve tempo possibile la sussistenza del diritto all'iscrizione ed alle conseguenti prestazioni, avuto riguardo alla circostanza che l'atto di iscrizione negli elenchi costituisce presupposto per l'accesso alle prestazioni previdenziali collegate al solo requisito assicurativo, quali la indennità di malattia o di maternità, e titolo per l'accredito, per ciascun anno, dei contributi corrispondenti al numero di giornate di iscrizione negli elenchi”.

### ***1.6. La (illegittima) previsione della facoltà, anziché dell'obbligo, del giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, di disporre la reintegrazione del lavoratore***

La sentenza n. 59 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge n. 300 del 1970 (modificato dalla legge n. 92 del 2012), nella parte in cui prevedeva che il giudice, accertata la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, potesse altresì applicare, invece che “applicasse altresì”, la disciplina sulla reintegrazione del lavoratore posta dal precedente quarto comma. Il carattere meramente facoltativo della reintegrazione rivelava, anzitutto, “una disarmonia interna al peculiare sistema” delineato dalla legge del 2012. Per i licenziamenti disciplinari, il legislatore ha previsto la reintegrazione del lavoratore, quando si accerti in giudizio l'insussistenza del fatto posto a base del recesso del datore; per i licenziamenti economici, l'insussistenza del fatto può condurre alla reintegrazione ove sia manifesta. “L'insussistenza del fatto, pur diversamente graduata, assurge dunque a elemento qualificante per il riconoscimento del più incisivo fra i rimedi posti a tutela del lavoratore. Secondo la valutazione discrezionale del legislatore, l'insussistenza del fatto – sia che attenga a una condotta di rilievo disciplinare addebitata al lavoratore sia che riguardi una decisione organizzativa del datore di lavoro e presenti carattere manifesto – rende possibile una risposta sanzionatoria omogenea, che è quella più energica della ricostituzione del rapporto

di lavoro. In un sistema che, per consapevole scelta del legislatore, annette rilievo al presupposto comune dell'insussistenza del fatto e a questo presupposto collega l'applicazione della tutela reintegratoria", si è rivelato "disarmonico e lesivo del principio di eguaglianza il carattere facoltativo del rimedio della reintegrazione per i soli licenziamenti economici, a fronte di una inconsistenza manifesta della giustificazione addotta e del ricorrere di un vizio di più accentuata gravità rispetto all'insussistenza pura e semplice del fatto. Le peculiarità delle fattispecie di licenziamento, che evocano, nella giusta causa e nel giustificato motivo soggettivo, la violazione degli obblighi contrattuali ad opera del lavoratore e, nel giustificato motivo oggettivo, scelte tecniche e organizzative dell'imprenditore, non legittimano una diversificazione quanto alla obbligatorietà o facoltatività della reintegrazione, una volta che si reputi l'insussistenza del fatto meritevole del rimedio della reintegrazione e che, per il licenziamento economico, si richieda finanche il più pregnante presupposto dell'insussistenza manifesta. L'esercizio arbitrario del potere di licenziamento, sia quando adduce a pretesto un fatto disciplinare inesistente sia quando si appella a una ragione produttiva priva di ogni riscontro, lede l'interesse del lavoratore alla continuità del vincolo negoziale e si risolve in una vicenda traumatica, che vede direttamente implicata" la sua persona. L'insussistenza del fatto, pur diversamente graduata, "denota il contrasto più stridente con il principio di necessaria giustificazione del recesso del datore" *ex* artt. 4 e 35 Cost. (sentenza n. 41 del 2003). Tali elementi comuni alle fattispecie di licenziamento poste a raffronto, valorizzati dal legislatore nella previsione di un'identica tutela reintegratoria, "privano di una ragione giustificatrice plausibile la configurazione di un rimedio meramente facoltativo per i soli licenziamenti economici". Ed è apparso "sprovvisto di un fondamento razionale anche l'orientamento" della giurisprudenza di legittimità che "assoggetta a una valutazione in termini di eccessiva onerosità la reintegrazione dei soli licenziamenti economici, che incidono sull'organizzazione dell'impresa al pari di quelli disciplinari e, non meno di questi, coinvolgono la persona e la dignità del lavoratore". Alla violazione del principio di eguaglianza e alla disarmonia interna a un sistema di tutele, già caratterizzato da una pluralità di distinzioni, si è associata "l'irragionevolezza intrinseca del criterio distintivo adottato", foriero di ulteriori e ingiustificate disparità di trattamento. Per i licenziamenti economici, il legislatore non solo presuppone un'evidenza conclamata del vizio, che non sempre è agevole distinguere rispetto a una insussistenza non altrimenti qualificata, ma rendeva facoltativa la reintegrazione, senza offrire all'interprete un chiaro criterio direttivo. La scelta tra due forme di tutela profondamente diverse (reintegratoria e indennitaria) era così rimessa a una "valutazione del giudice disancorata da precisi punti di riferimento". Il richiamo all'eccessiva onerosità, indicata dalla giurisprudenza di legittimità nell'intento di conferire alla previsione un contenuto precettivo meno evanescente, non rimediava all'indeterminatezza della fattispecie. "Tale nozione, funzionale a tracciare la linea di confine tra due forme di tutela dalla comune matrice risarcitoria (risarcimento in forma specifica o per equivalente), si colloca nel contesto di grandezze economiche comparabili". Nella disciplina della reintegrazione, via via affinatasi come autonoma tecnica di tutela rispetto al paradigma dell'art. 2058 cod. civ., essa si è, invece, rivelata inadeguata. La misura indennitaria di tutela compensativa non può dirsi "equivalente", quale è l'indennità sostitutiva della reintegrazione, ma ha un contenuto ridotto. "L'eccessiva onerosità, declinata come incompatibilità con la struttura organizzativa nel frattempo assunta dall'impresa, presuppone valutazioni comparative non lineari nella dialettica tra il diritto del lavoratore a non essere arbitrariamente estromesso dal posto di lavoro e la libertà di iniziativa economica privata. Né serve a individuare parametri sicuri per la valutazione del giudice nel riconoscimento di due rimedi – la reintegrazione o l'indennità – caratterizzati da uno statuto eterogeneo. In un sistema equilibrato di tutele, la discrezionalità del giudice riveste un ruolo cruciale", come la Corte ha riconosciuto nel censurare l'automatismo che governava la determinazione dell'indennità risarcitoria per i licenziamenti viziati dal punto di vista sostanziale (sentenza n. 194 del 2018) o formale (sentenza n. 150 del 2020), dapprima commisurata alla sola anzianità di servizio. "Al giudice è stato restituito un essenziale potere di valutazione delle particolarità del caso concreto, in base a puntuali e molteplici criteri desumibili dall'ordinamento, frutto di una evoluzione normativa risalente e di una prassi collaudata". Nella fattispecie *de qua*, invece, la diversa tutela applicabile, con le connesse notevoli implicazioni, discendeva da un criterio giurisprudenziale "indeterminato e improprio" nonché "privo di ogni attinenza con il disvalore del licenziamento. Il mutamento della struttura organizzativa dell'impresa che preclude l'applicazione della tutela reintegratoria è riconducibile allo stesso imprenditore che ha intimato il licenziamento illegittimo e può dunque prestarsi a condotte elusive. Tale mutamento, inoltre, può intervenire a distanza di molto tempo dal recesso ed è pur sempre un elemento accidentale, che non presenta alcun nesso con la gravità della singola vicenda di licenziamento". Era, pertanto, "manifestamente irragionevole la scelta di riconnettere a fattori contingenti, e comunque

determinati dalle scelte del responsabile dell'illecito, conseguenze di notevole portata, che si riverberano sull'alternativa fra una più incisiva tutela reintegratoria o una meramente indennitaria". Per costante giurisprudenza (sentenza n. 2 del 1986), "ben può il legislatore delimitare l'ambito applicativo della reintegrazione. Nondimeno, un criterio distintivo, che fa leva su una mutevole valutazione casistica e su un dato privo di ogni ancoraggio con l'illecito che si deve sanzionare, non si fonda su elementi oggettivi o razionalmente giustificabili e amplifica le incertezze del sistema". Infine, nel demandare a una valutazione giudiziale sfornita di ogni criterio direttivo e altamente controvertibile, la scelta tra tutela reintegratoria e indennitaria, la disciplina censurata contraddiceva la finalità di equa redistribuzione delle tutele, enunciata dalla legge n. 92 del 2012.

***1.7. L'attribuzione, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi di un trattamento economico pari alla differenza tra quello tabellarmente previsto come iniziale per la qualifica superiore e il trattamento complessivamente percepito dall'incaricato***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 71, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

***1.8. La sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 126, l'analoga voce in *L'assistenza*.

***1.9. Il diniego automatico del rilascio della patente a soggetti sottoposti (anche in passato) a misure di prevenzione ovvero condannati per reati in materia di stupefacenti (fattispecie non assimilabile alla revoca) – Auspicio rivolto al legislatore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 152, l'analoga voce in *La pubblica amministrazione – L'attività*.

***1.10. L'esclusione del riconoscimento, ai fini della ricostruzione della carriera del personale docente, del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie***

La sentenza n. 180 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui, secondo il diritto vivente, esclude, ai fini della ricostruzione della carriera del personale docente delle scuole statali, il riconoscimento del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie. La disposizione attribuisce, infatti, rilievo, ai fini giuridici ed economici, unicamente al servizio prestato anteriormente alla nomina in ruolo presso le scuole statali e pareggiate. Tuttavia, è stata in primo luogo esclusa la denunciata disparità di trattamento dei docenti delle scuole paritarie rispetto a quelli degli istituti pareggiati poiché le significative differenze dei rispettivi sistemi di selezione ne impediscono la piena equiparazione. Mentre il personale docente degli istituti pareggiati (ormai superati dall'ordinamento scolastico) era nominato in seguito a procedure concorsuali oppure previo conseguimento dell'abilitazione, per l'accesso all'insegnamento negli istituti paritari non è prevista alcuna selezione di carattere concorsuale ed è richiesto solo il requisito dell'abilitazione. Inoltre, in considerazione dell'impossibilità di reperire personale fornito di tale requisito, nella prassi si è spesso derogato alla regola in virtù delle norme, di natura agevolativa (sentenza n. 42 del 2003), di cui all'art. 1, commi 4-*bis* e 5, della legge n. 62 del 2000. Una completa equiparazione non risponde neppure ai principi ricavabili dall'art. 33, quarto comma, Cost. cui la richiamata legge intende dare attuazione. Essa era finalizzata a garantire agli alunni delle scuole paritarie i medesimi standard qualitativi delle scuole statali e non ha comportato una completa equiparazione del rapporto di lavoro dei docenti: per la scuola paritaria, a garanzia della sua autonomia, non sono stati previsti meccanismi assimilabili a procedure concorsuali di selezione per l'assunzione. Sotto altro aspetto, anche se l'accesso all'insegnamento nelle scuole statali avviene per il 50 per cento con il sistema delle graduatorie permanenti, che prescindono dal concorso pubblico, persistono significative differenze nei sistemi di reclutamento. Il meccanismo delle graduatorie, peraltro reso progressivamente marginale, ha rappresentato "uno strumento per consentire l'assorbimento

del precariato dei docenti che hanno prestato attività di insegnamento presso le istituzioni scolastiche statali”, ma in ogni caso la scelta operata con la legge n. 124 del 1999 è stata “quella di individuare i docenti cui attribuire le cattedre e le supplenze secondo il criterio del merito” (sentenza n. 41 del 2011). Accanto al requisito dell’abilitazione, si tiene infatti conto di molti altri indicatori, quali le pregresse esperienze professionali, l’anzianità di servizio e gli altri titoli professionali e accademici conseguiti. Questo canale di accesso presenta “un carattere fortemente procedimentalizzato, tale da consentire una verifica anche in sede giudiziale sulla correttezza delle scelte operate dall’amministrazione”. Al contrario, “nel sistema delle scuole paritarie, proprio al fine di garantire la libertà di educazione e l’autonomia delle stesse istituzioni scolastiche, in particolare nel momento della scelta del corpo docente, la selezione non comporta alcuna attività procedimentale, potendo la scelta avvenire sulla base della valutazione discrezionale del dirigente scolastico”. È stata infine esclusa l’irragionevolezza della disposizione censurata, posta in raffronto con l’art. 2, comma 2, del d.l. n. 255 del 2001, che consente, ai soli fini dell’integrazione a regime delle graduatorie permanenti, la valutazione dei periodi di insegnamento prestati nelle scuole paritarie nella stessa misura prevista per il servizio prestato in quelle statali. Tale norma, di natura eccezionale in quanto attributiva di un beneficio in favore di una determinata categoria, è stata ritenuta di stretta applicazione dalla giurisprudenza di legittimità e amministrativa e, pertanto, insuscettibile di essere estesa in via analogica ai fini della ricostruzione della carriera, della mobilità e dell’accesso alle procedure concorsuali riservate. Anche il denunciato art. 485 del d.lgs. n. 297 del 1994, attribuendo un trattamento di favore a coloro che prima dell’immissione in ruolo hanno prestato servizio presso le scuole statali e pareggiate, riveste carattere eccezionale (ordinanza n. 15 del 2001). Ne discende che “l’interpretazione restrittiva delle disposizioni impugnate non comporta la violazione dei parametri costituzionali invocati, non risultando manifestamente irragionevole, né contraria al buon andamento dell’amministrazione, la scelta discrezionale del legislatore di valutare diversamente il servizio pregresso dei docenti della scuola secondaria, in funzione delle specifiche peculiarità dell’attività di insegnamento prestata” (ordinanze nn. 89 del 2001 e 753 del 1988). Non è risultata quindi irragionevole la scelta di limitare solo ad alcuni aspetti l’assimilazione della disciplina del rapporto di lavoro dei docenti delle scuole paritarie e di quelle statali, spettando al legislatore, soprattutto per quanto riguarda la disciplina delle carriere, il compito di modularne le forme e la misura, nel rispetto dei principi *ex art. 33 Cost.*

### ***1.11. La Nuova assicurazione sociale per l’impiego (NASpI)***

#### ***1.11.1. Le linee ispiratrici della riforma: l’omogeneizzazione dei trattamenti, l’eliminazione della componente assistenziale a favore dei lavoratori più anziani e la valorizzazione della storia contributiva dei beneficiari***

La sentenza n. 194 ha rammentato che, con riferimento agli eventi di disoccupazione involontaria verificatisi dal 1° maggio 2015, il d.lgs. n. 22 del 2015 ha sostituito l’Assicurazione sociale per l’impiego (ASpI) e la mini-ASpI, prevista per alcune categorie di lavoratori, con la Nuova assicurazione sociale per l’impiego (NASpI). “È stata realizzata così un’omogeneizzazione della disciplina relativa ai trattamenti ordinari e ai trattamenti brevi di sostegno dei lavoratori in situazione di disoccupazione involontaria rapportando la durata degli stessi alla storia contributiva del singolo lavoratore da realizzare anche attraverso l’incremento della durata massima in caso di anzianità contributive più estese. Sul piano soggettivo, la NASpI non ha introdotto innovazioni di rilievo rispetto all’ASpI, in quanto può essere riconosciuta a tutti i lavoratori dipendenti che abbiano perso involontariamente la propria occupazione, con esclusione dei lavoratori pubblici a tempo indeterminato e dei lavoratori agricoli a tempo determinato e indeterminato. L’arco temporale di fruizione della prestazione non è invece più determinato dalla legge in ragione dell’età del beneficiario, bensì è rapportato alla storia contributiva del lavoratore: la prestazione può infatti avere una durata massima pari alla metà delle settimane di contribuzione accreditate a favore del lavoratore negli ultimi quattro anni esclusi gli eventuali periodi contributivi che hanno già dato luogo ad erogazione delle prestazioni di disoccupazione. Pertanto è venuto meno il tradizionale *favor* per i lavoratori anagraficamente più anziani e si è scelto di agevolare i soggetti con una maggiore posizione contributiva: è stata così eliminata la parte assistenziale, in quanto non correlata alla contribuzione, del trattamento, precedentemente prevista in favore di soggetti in età avanzata che, in quanto tali, avevano maggiori difficoltà a rientrare nel mercato del lavoro, e si è favorito l’approccio, prettamente economico, già attuato in materia pensionistica con l’introduzione del sistema contributivo, secondo il quale la prestazione deve essere parametrata alle somme versate a titolo di contributi, ossia al *quantum* di apporto

finanziario all'assicurazione, in base ad un criterio meritocratico, che incide tanto sulla durata quanto sull'entità del trattamento”.

### ***1.11.2. La liquidazione anticipata quale incentivo all'autoimprenditorialità***

La sentenza n. 194 ha rilevato che, “al fine di favorire la ricollocazione del lavoratore involontariamente inoccupato al di fuori del mercato del lavoro subordinato, l'art. 8 del d.lgs. n. 22 del 2015 consente all'avente diritto al trattamento NASpI di ottenerne la corresponsione anticipata per poter avviare un'attività autonoma, di impresa o in forma cooperativa”. Tale incentivo all'imprenditorialità ha un duplice precedente: uno più diretto costituito dalla corresponsione anticipata dell'ASpI (art. 2, comma 19, della legge n. 92 del 2012); l'altro, più risalente e in un contesto diverso, costituito dall'indennità di mobilità erogata in via anticipata (art. 7, comma 5, della legge n. 223 del 1991). “Il presupposto di questi benefici, che si sono succeduti nel tempo, è analogo: l'anticipazione, in favore del lavoratore disoccupato, è prevista per agevolare quest'ultimo nell'intraprendere un'attività autonoma o avviare un'impresa. La finalità perseguita dal legislatore, quindi, è stata (ed è) quella di favorire il reimpiego del lavoratore disoccupato in un'attività diversa da quella di lavoro subordinato, allo scopo di ridurre la pressione sul relativo mercato. Si tratta, in sostanza, di forme tipiche di legislazione promozionale, volte ad incentivare l'iniziativa autonoma individuale, quale forma di occupazione alternativa rispetto al lavoro dipendente, convertendo in lavoratori autonomi o imprenditori i lavoratori in cerca di occupazione, con l'ulteriore possibile effetto indotto, per lo stesso mercato del lavoro, della eventuale insorgenza di nuove occasioni di lavoro nel medio-lungo periodo”.

### ***1.11.3. L'obbligo del lavoratore di restituire integralmente la liquidazione anticipata qualora instauri un rapporto di lavoro subordinato nel periodo di spettanza della prestazione periodica – Invito al legislatore***

La sentenza n. 194 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015 il quale obbliga il lavoratore che instauri un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI a restituire per intero l'anticipazione ottenuta. La previsione di detta liquidazione intende incentivare l'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative del socio. Lo scopo perseguito dal legislatore è quello di favorire il reimpiego del lavoratore disoccupato in un'attività diversa da quella di lavoro subordinato per ridurre la pressione sul relativo mercato. Si tratta di una forma tipica di legislazione promozionale, volta a “incentivare l'iniziativa autonoma individuale, quale forma di occupazione alternativa rispetto al lavoro dipendente, convertendo in lavoratori autonomi o imprenditori i lavoratori in cerca di occupazione”. Il denunciato obbligo restitutorio – espressamente sancito per la prima volta in via normativa nella sua integralità, diversamente da quanto rilevato per altri benefici (ASpI e indennità di mobilità) – persegue la finalità antielusiva di “evitare che il trattamento corrisposto in via anticipata non sia realmente utilizzato per intraprendere e poi proseguire un'attività di lavoro autonomo, di impresa o in forma cooperativa. Se da una parte il disegno del legislatore è stato quello di favorire il reimpiego del lavoratore disoccupato in attività diversa da quella di lavoro subordinato, (...) dall'altra la *ratio* dell'obbligo restitutorio (...) è costituita da una più specifica finalità di contrasto del possibile abuso da parte di chi chiede il beneficio senza poi intraprendere, in concreto, un'attività di lavoro autonomo o di impresa. L'eventuale instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, proprio nel periodo in cui sarebbe stata altrimenti erogata la prestazione periodica, è una spia della mancanza di effettività e di autenticità dell'attività di lavoro autonomo o di impresa che giustifica la liquidazione anticipata della prestazione, altrimenti spettante con cadenza periodica”. Peraltro la giurisprudenza di legittimità, con riguardo al non dissimile istituto dell'indennità di mobilità anticipata, ha affermato che il beneficio dell'anticipazione ha lo scopo di indirizzare il disoccupato in mobilità verso attività autonome, sì da perdere la sua connotazione di tipica prestazione di sicurezza sociale, configurandosi piuttosto come un contributo finanziario, destinato a far fronte alle spese iniziali di un'attività svolta in proprio. “In quest'ottica l'obbligo restitutorio non è una sanzione per il fatto che il beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità abbia instaurato un rapporto di lavoro subordinato nel periodo di spettanza della NASpI periodica. Bensì tale circostanza (...) è stata considerata dal legislatore come elemento fattuale indicativo della mancanza o insufficienza del presupposto stesso del beneficio (...) secondo un criterio semplificato, tale da non richiedere all'Istituto

previdenziale un'indagine in ordine alla maggiore o minore incidenza e portata della contestuale prestazione di lavoro subordinato. Si tratta di una scelta che rientra nella discrezionalità del legislatore, esercitata in modo non manifestamente irragionevole, anche se sarebbe possibile ipotizzare criteri alternativi, connotati da una qualche flessibilità, non dissimili, ad esempio, da quello che prevede la compatibilità della prestazione di lavoro subordinato di modesta entità con la spettanza dell'erogazione periodica – non già anticipata – della NASpI (art. 9 del d.lgs. n. 22 del 2015)". Dal bilanciamento legislativo non emerge una sproporzione manifestamente irragionevole perché "la disposizione censurata ha un orizzonte temporale di durata limitata. Invero, il contemperamento con l'eventuale interesse del beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità a rientrare nel mercato del lavoro subordinato dopo aver effettivamente intrapreso, in ipotesi senza successo, un'attività autonoma, imprenditoriale o in forma cooperativa, è realizzato (...) con la previsione (...) che limita l'obbligo restitutorio all'ipotesi in cui il lavoratore si sia rioccupato alle dipendenze altrui, con un rapporto subordinato vero e proprio, prima della scadenza del periodo per il quale egli avrebbe avuto diritto alla percezione della NASpI in forma periodica. Si tratta quindi di una condizionalità che sussiste per un limitato periodo di tempo, ritagliato sulla durata della NASpI altrimenti spettante, caso per caso, in forma periodica, secondo un bilanciamento non dissimile da quello operato nel caso dell'anticipo dell'indennità di mobilità per la quale era previsto, per tutti i beneficiari della prestazione, un unico limite temporale di ventiquattro mesi". Inoltre, la norma ha una portata applicativa circoscritta alla costituzione di un rapporto di lavoro subordinato; il vincolo temporaneo è "specifico e puntuale; sicché è possibile per il lavoratore – cui sia stato erogato il trattamento in via anticipata (...) – svolgere anche attività non riconducibili alla fattispecie di lavoro subordinato, quali, innanzi tutto, quella di lavoro autonomo" (art. 2222 cod. civ.). La Corte ha comunque avvertito "il rischio di una particolare rigidità della norma censurata" laddove lo svolgimento di un rapporto di lavoro subordinato non incida apprezzabilmente, specie in ragione della sua esigua durata, sull'effettività e continuità dell'esercizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale, il cui avvio è stato favorito dall'erogazione dell'incentivo. "Rientra, tuttavia, nell'esercizio della discrezionalità del legislatore in materia di politiche attive del lavoro l'individuazione delle soluzioni più opportune per ovviare ai profili critici segnalati dall'ordinanza di rimessione, i quali – pur non assurgendo al vizio di manifesta irragionevolezza (...) – suggeriscono (...) l'introduzione di meccanismi di flessibilità per evitare che la rigidità della (pur temporanea) preclusione del lavoro subordinato (...) possa costituire, in concreto, un indiretto fattore disincentivante di genuine e virtuose iniziative di autoimprenditorialità o di lavoro autonomo, idonee a superare situazioni di disoccupazione involontaria".

## **2. La previdenza**

### **2.1. Le finalità della riforma della previdenza complementare**

La sentenza n. 154 ha precisato che la riforma operata dalla legge n. 243 del 2004 è volta "a incrementare i flussi di finanziamento destinati alle forme pensionistiche complementari e a garantire una più elevata copertura previdenziale, in modo da affiancare il sistema obbligatorio pubblico, in attuazione dei principi enunciati dall'art. 38 Cost." (sentenze nn. 218 del 2019, 393 del 2000 e 421 del 1995).

### **2.2. L'asserita insufficienza dei rimedi in caso di inadempimento dell'obbligo del datore di versare a un fondo di previdenza complementare le quote di TFR spettanti al lavoratore – Auspicio rivolto al legislatore**

La sentenza n. 154 ha dichiarato inammissibili, per plurime ragioni (lacunosa descrizione della fattispecie concreta, carente motivazione sulla non manifesta infondatezza, contraddittorietà del *petitum* e richiesta di un intervento additivo a elevato coefficiente manipolativo in materia rimessa alla discrezionalità legislativa), le questioni di costituzionalità dell'art. 8 del d.lgs. n. 252 del 2005, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 38, 47 e 76 Cost., in quanto non prevede la legittimazione del fondo di previdenza complementare ad agire contro il datore di lavoro per ottenere l'accertamento e l'esecuzione dell'obbligo di versamento delle quote di TFR spettanti al lavoratore e preclude a quest'ultimo la tutela monitoria. La Corte non ha comunque mancato di osservare che "la materia, assai rilevante sul piano delle attese sinergie fra mutualità volontaria e regime pensionistico pubblico, dovrebbe essere oggetto di una più attenta sistemazione da parte del legislatore, chiamato a risolvere le aporie che pur emergono dalle questioni" scrutinate.

### **3. L'assistenza**

#### **3.1. Il diritto all'assistenza e il correlativo dovere di solidarietà economica e sociale in capo allo Stato e alla comunità (le misure basate sullo stato di bisogno del beneficiario)**

L'art. 38, primo comma, Cost. prevede che “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, configurando così un dovere di solidarietà economica e sociale in capo allo Stato e alla comunità complessivamente intesa”. In tal senso la sentenza n. 137 ove si è altresì sottolineato che il suddetto dovere di solidarietà “deve informare la normativa della pubblica assistenza e beneficenza a favore di chi versi in condizioni di indigenza per inabilità allo svolgimento di una attività remunerativa, prescindendosi da precorse qualità e situazioni personali e da servizi resi allo Stato. Il secondo comma, invece, anch'esso ispirato a criteri di solidarietà sociale, ma con speciale riguardo ai lavoratori, impone che in caso di eventi, i quali incidono sfavorevolmente sulla loro attività lavorativa, siano a essi assicurate provvidenze atte a garantire la soddisfazione delle esigenze di vita” (sentenze nn. 22 del 1969 e 27 del 1965). Il dovere di cui al primo comma “si esprime attraverso specifiche misure di assistenza economica, basate principalmente sullo stato di bisogno del beneficiario”.

#### **3.2. La facoltà del legislatore di circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali, nel rispetto dei limiti della ragionevolezza e della garanzia di una vita dignitosa**

La sentenza n. 137 ha evidenziato che “il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle stesse prestazioni sociali, purché le sue scelte rispettino rigorosamente il canone di ragionevolezza; trattandosi di provvidenze a tutela di soggetti fragili, infatti, le eventuali limitazioni all'accesso devono esprimere un'esigenza chiara e razionale, senza determinare discriminazioni” (sentenze nn. 50 del 2019, 166 del 2018, 133 del 2013 e 432 del 2005). “La possibilità di modulare la disciplina delle misure assistenziali, pertanto, non può pregiudicare quelle prestazioni che si configurano come misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa, come la pensione d'inabilità civile, diretta al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona, al fine di garantire un minimo vitale di sussistenza a presidio del nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento, garantito a ogni cittadino inabile al lavoro (sentenza n. 152 del 2020). Così anche per le provvidenze destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla garanzia per la stessa sopravvivenza, come l'indennità di comunicazione o quella di accompagnamento, nonché la pensione per i ciechi o per i sordi, la cui attribuzione comporta il coinvolgimento di una serie di principi, tutti di rilievo costituzionale” (art. 2 Cost.: sentenze nn. 230 e 22 del 2015, 40 del 2013 e 187 del 2010). Per la percezione dell'assegno sociale, la sentenza n. 50 del 2019 ha ritenuto ammissibile “la fissazione di specifiche condizioni, quale il possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo dell'Unione europea, condizione esclusa, invece, per le prestazioni sopra indicate (...). Si trattava però di condizioni non irragionevoli in quanto espressive della necessità per lo straniero extra-comunitario di comprovare, ai fini dell'accesso a una provvidenza non legata allo stato di salute, un inserimento stabile nella nostra società”.

#### **3.3. L'esigenza costituzionale di un collegamento, verificabile secondo i canoni del sindacato di uguaglianza e ragionevolezza, tra la funzione del servizio sociale e i criteri legislativi di selezione dei beneficiari**

La sentenza n. 52 ha affermato che “i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio”. “Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato (...) secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto” (sentenze nn. 44 del 2020, 166 e 107 del 2018, 168 del 2014, 172 e 133 del 2013, 40 del 2011). “Il principio di non discriminazione può, dunque, ritenersi rispettato solo qualora esista una causa normativa della differenziazione, che sia giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata

l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*" (sentenze nn. 166 e 107 del 2018, 168 del 2014).

### ***3.4. L'esigenza costituzionale di un'ideale e ragionevole correlazione della residenza (protratta) in un determinato territorio con la funzione e la finalità dei servizi e delle prestazioni***

Secondo l'orientamento costante ripreso dalla sentenza n. 42, "disposizioni legislative che individuino nella residenza più o meno prolungata in un determinato territorio la condizione o anche solo un elemento di favore per l'accesso a determinate prestazioni (sentenze n. 9 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 del 2018) o per l'ammissione a procedure selettive (sentenza n. 151 del 2020) superano il vaglio di legittimità soltanto se mostrano una idonea e ragionevole correlazione con la funzione e la finalità dei servizi o delle prestazioni il cui godimento è inciso dalle disposizioni oggetto di esame".

### ***3.5. Il necessario collegamento tra la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica e i criteri legislativi di selezione dei beneficiari (il sindacato di ragionevolezza sul requisito della residenza protratta)***

La sentenza n. 9 ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale si è già soffermata, "ai fini della valutazione della sua legittimità, sul possibile rilievo dell'anzianità di residenza in un determinato territorio in funzione dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, muovendo dalla generale considerazione che i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio" (sentenze nn. 281 e 44 del 2020, 166 e 107 del 2018, 168 del 2014, 172 e 133 del 2013, 40 del 2011). In particolare, la sentenza n. 44 del 2020 ha affermato che "il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato (...) secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto. (...) mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione – l'esclusione dal servizio, ad esempio, dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua *ratio*, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo – risulta con essa incongrua l'esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare", con l'effetto che l'accesso all'edilizia residenziale pubblica "sarebbe negato a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli); conseguenza, questa, incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli". La previa residenza ultraquinquennale "non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità"; "la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il rischio di instabilità del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro". Il radicamento territoriale, "quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno", essendo irragionevole che, data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, "anche i soggetti più bisognosi siano esclusi *a priori* dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. Cosicché, se la prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria (...), essa non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica; di conseguenza, le norme che prevedono come requisito la residenza protratta per un certo periodo devono essere vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza".

### ***3.6. Il divieto costituzionale di configurare la residenza protratta nel territorio regionale quale requisito di accesso a provvidenze connesse ai bisogni primari dell'essere umano, anziché come semplice criterio premiale***

La sentenza n. 7 ha chiarito che “la residenza prolungata potrebbe semmai rilevare come criterio premiale, da valutare in sede di formazione della graduatoria, ma non può costituire (...) un requisito che preclude di per sé l'accesso alle provvidenze” (sentenza nn. 281 e 44 del 2020). Infatti, “mentre il requisito della residenza *tout court* serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, quello della residenza protratta determina una irragionevole discriminazione tra i medesimi residenti sul territorio regionale quando esclude l'accesso a provvidenze connesse ai bisogni primari a soggetti imputabili solo di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto, per le più svariate ragioni, mutare regione di residenza (sentenza n. 107 del 2018)”. Risulta perciò “irragionevole negare l'erogazione della prestazione a chiunque abbia la (sola) residenza nella Regione, dal momento che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento” (sentenze nn. 222 del 2013, 40 del 2011, 187 del 2010).

### ***3.7. Il reddito di cittadinanza***

#### ***3.7.1. La natura di misura fondamentale di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale (soggetta anche a particolari requisiti di onorabilità)***

La sentenza n. 126 ha affermato che il reddito di cittadinanza “costituisce un particolare beneficio economico, introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano dal d.l. n. 4 del 2019, al dichiarato fine di operare un riordino del sistema di assistenza sociale e una generale razionalizzazione dei servizi per l'impiego, con l'obiettivo di una più efficace gestione delle politiche attive per il lavoro. L'art. 1, comma 1, così, definisce il reddito di cittadinanza quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro, oltre che di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, prevedendo a tal fine politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”. L'art. 2 disciplina i requisiti personali, reddituali e patrimoniali per accedere al reddito, che devono sussistere sia al momento della presentazione della domanda sia per tutta la durata dell'erogazione; in particolare, il richiedente non deve essere sottoposto a misura cautelare personale o condannato in via definitiva, nei dieci anni precedenti la richiesta, per taluni specifici delitti (false dichiarazioni od omesse comunicazioni circa i prescritti requisiti, fattispecie di terrorismo ed eversione, di stampo e di contesto mafioso, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche). Il beneficio economico è erogato sulla base di una scala di equivalenza parametrata sui componenti del nucleo familiare. Qualora un componente del nucleo beneficiario si trovi in stato detentivo ovvero sia ricoverato in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o altra amministrazione pubblica, il parametro della scala di equivalenza non tiene conto di tali soggetti; la medesima conseguenza si verifica quando faccia parte del nucleo un componente sottoposto a misura cautelare o condannato per taluno dei suddetti delitti. Per beneficiare del reddito, “è necessario rispettare numerose condizionalità, quali l'immediata disponibilità al lavoro (con l'obbligo di accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue) e l'adesione a un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, attraverso la sottoscrizione di un patto per il lavoro e, ove siano presenti particolari criticità, di un patto per l'inclusione sociale. Al rispetto di tali condizioni sono tenuti i componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati e che non frequentano un regolare corso di studi, salvi taluni specifici casi di esonero. Il venir meno agli obblighi comporta dirette conseguenze sulla percezione del beneficio, le quali, a seconda della gravità dell'inadempimento, vanno da una decurtazione delle somme da erogarsi sino alla decadenza”. Alla condanna definitiva o all'applicazione della pena su richiesta delle parti per i ricordati reati consegue la revoca del reddito, che ha efficacia retroattiva, comporta l'obbligo alla restituzione di quanto indebitamente percepito e determina l'ulteriore effetto di non poter più richiedere il beneficio prima di dieci anni dalla condanna. Qualora il beneficiario o il richiedente sia destinatario di una misura cautelare o sia condannato con sentenza non definitiva per uno dei medesimi reati (o sia dichiarato latitante o si sia sottratto volontariamente all'esecuzione della pena) è adottato il provvedimento di sospensione dell'erogazione, a

sua volta revocabile dall'autorità giudiziaria che l'ha disposto quando vengano meno le relative condizioni, senza la corresponsione differita degli importi maturati *medio tempore*. Il reddito di cittadinanza può essere concesso anche se nel nucleo familiare sia presente un soggetto in stato detentivo o sottoposto a misura cautelare, senza però computare tale soggetto nel parametro della scala di equivalenza; analoga conseguenza si avrà qualora lo stato detentivo o la misura cautelare personale sopraggiungano in corso d'opera. A differenza della revoca, la sospensione non ha effetto retroattivo; è comunicata all'ente erogatore che deve disporre la temporanea cessazione. Come chiarito nella sentenza n. 122 del 2020, il legislatore ha “previsto un particolare requisito di onorabilità per la richiesta del reddito di cittadinanza – la mancata soggezione a misure cautelari personali – che, al pari di qualsiasi altro requisito, deve sussistere non solo al momento della domanda, ma anche per tutta la durata dell'erogazione del beneficio economico. Il provvedimento di sospensione in caso di misure cautelari sopravvenute, quindi, altro non è che la conseguenza del venir meno di un requisito necessario alla concessione del beneficio e rientra per ciò stesso tra i casi in cui la giurisprudenza costituzionale riconosce la legittimità di sospensione, revoca o decadenza, anche attraverso meccanismi automatici” (sentenze nn. 161 del 2018, 276 del 2016, 2 del 1999, 226 del 1997 e 297 del 1993).

### ***3.7.2. La sospensione dell'erogazione nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale***

La sentenza n. 126 ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 27, commi primo e secondo, 29, 30, 31, 117, primo comma, Cost., 6, par. 2, CEDU e 48 CDFUE, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, comma 1, del d.l. n. 4 del 2019, il quale prevede la sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale. La disciplina del reddito di cittadinanza “definisce un percorso di reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica” e, in questo aspetto, differisce da altre provvidenze sociali (pensione di inabilità civile, pensione di cittadinanza, assegno sociale), il cui presupposto è essenzialmente il solo stato di bisogno e per le quali non è prevista la sospensione nel caso di misure cautelari personali. Il reddito di cittadinanza non ha, invece, natura meramente assistenziale, essendo “accompagnato da un percorso formativo e d'inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo”. In quanto collegata agli obiettivi dell'intervento legislativo, la sospensione del beneficio non ha dunque una ragione punitiva. La presenza di più specifiche e severe condizioni per la richiesta e per il mantenimento della provvidenza, “oltre a dar corpo al particolare requisito morale sotteso dall'istituto, è anche strumentale all'effettiva realizzazione del percorso d'inserimento lavorativo, che può essere ostacolato o addirittura impedito dalla misura cautelare” (sentenza n. 194 del 2017). La previsione della sospensione, pertanto, risulta espressione della discrezionalità attribuita al legislatore (sentenze nn. 113 del 2019, 222 del 2018, 194 del 2017, 223 del 2015, 214 e 81 del 2014, 134, 120 e 36 del 2012), “che può essere ed è stata discussa, ma non si presenta affetta da quella irrazionalità manifesta e irrefutabile che richiederebbe la declaratoria d'illegittimità” (sentenze nn. 122 del 2020, 86 del 2017 e 46 del 1993). La sospensione non comporta, di per sé, la necessaria privazione dei mezzi per vivere, dal momento che il beneficio è compatibile con ulteriori redditi, sia pure limitati, ed essendo in ogni caso possibile accedere ad altre forme di assistenza sociale non precluse dalla sottoposizione a misure cautelari personali. È stata, poi, esclusa la violazione del diritto al lavoro, cui il reddito di cittadinanza è finalizzato, ben potendo il legislatore riservarlo a soggetti in possesso di qualità morali, non in condizione di attuale pericolosità e in grado di seguire un percorso di inserimento nel mercato del lavoro, tanto più che non è possibile vantare alcun diritto preconstituito al beneficio in assenza della legge di cui è parte la disposizione censurata (sentenze nn. 122 del 2020 e 248 del 2019). Quanto alla lesione dei diritti della famiglia, si è evidenziato che l'incidenza della sospensione del reddito di cittadinanza sull'intero nucleo familiare deriva dal fatto che, in presenza di misure cautelari personali, non è possibile effettuare la relativa richiesta e, conseguentemente, il sopraggiungere di tale causa ostativa ne comporta la sospensione se esso è già in corso di erogazione. Peraltro, “risulta nella logica dell'intervento legislativo una possibile ripercussione sul nucleo familiare del venir meno di peculiari requisiti personali, anche da parte di un solo familiare”, tanto più che la sospensione è prevista solo se il destinatario del provvedimento cautelare sia lo stesso richiedente, operando negli altri casi lo scomputo del soggetto attinto dalla misura. Neppure vengono in gioco profili attinenti alla responsabilità penale: “la *ratio* della sospensione del reddito di cittadinanza al richiedente sottoposto a misura cautelare personale è conseguenza del venir meno di un peculiare

requisito morale, che trova la sua giustificazione non nella presunzione di colpevolezza, bensì nella valutazione d'incompatibilità tra la richiesta del beneficio economico e la soggezione a detta misura". Infine, non è stato ritenuto irragionevole che il reddito di cittadinanza venga sospeso in caso di misura cautelare personale e possa poi tornare a essere erogato in seguito alla condanna definitiva. Tale conseguenza, "sebbene opinabile, appare coerente con il contesto normativo disegnato dal legislatore, poiché con la cessazione della misura cautelare cessa anche quel pericolo concreto e attuale che legittima la sospensione e il soggetto interessato riacquista nuovamente lo specifico requisito per richiedere il reddito di cittadinanza. Le condanne, invece, sono ritenute dal legislatore ostative alla concessione o al mantenimento del beneficio solo quando concernono peculiari tipologie di reato, in parte sovrapponibili a quelle che già erano e sono causa di revoca degli ammortizzatori sociali". Sotto altro profilo, non è stato ritenuto pertinente il raffronto con l'art. 1 della legge n. 125 del 2011, che prevede la sospensione del diritto alla pensione di reversibilità per chi sia stato rinviato a giudizio per l'omicidio volontario del coniuge, trattandosi di provvedimento di natura meramente cautelare legato alla specificità del reato, la cui previsione è dettata dalla diversa ragione di sospendere l'erogazione di somme nei confronti di un soggetto, accusato dell'omicidio del titolare del beneficio, che si sarebbe in tal modo illecitamente procurato il relativo vantaggio economico. Significativamente, in caso di proscioglimento la pensione di reversibilità può essere nuovamente corrisposta con effetto retroattivo. La sospensione del reddito di cittadinanza, invece, si fonda sulla mera sussistenza del provvedimento cautelare, il che giustifica la non retroattività della sua revoca in caso di cessazione di quest'ultimo.

### ***3.8. L'assegno sociale quale misura assistenziale fondata sullo stato di bisogno derivante dall'indigenza (distinzione rispetto ad altre provvidenze)***

La sentenza n. 137 ha precisato che l'assegno sociale (legge n. 335 del 1995, art. 3, comma 6) è "una provvidenza che ha sostituito la pensione sociale, erogata a soggetti con età superiore a 65 anni (dal 1° gennaio 2019 superiore a 67 anni), in possesso di un reddito al di sotto delle soglie stabilite annualmente dalla legge. Tale prestazione assistenziale è volta a far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza, risultando invece altre prestazioni sociali – quali, ad esempio, l'assistenza sanitaria o l'indennità di accompagnamento – preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza" (sentenze nn. 12 del 2019 e 400 del 1999). "Proprio l'erogazione al solo scopo di far fronte allo stato di bisogno evidenzia la natura meramente assistenziale dell'assegno sociale, che pertanto si differenzia da altre provvidenze, motivate anche da ulteriori finalità, come il (...) reddito di cittadinanza, che non ha natura meramente assistenziale, ma anche di reinserimento lavorativo e per tali ragioni legato a più stringenti requisiti, obblighi e condizioni (sentenza n. 126 del 2021)".

### ***3.9. Il pieno ristoro del danno biologico conseguente a infortuni sul lavoro e a malattie professionali***

"La necessità di riconoscere (...) una pienezza di tutela al danno biologico affonda (...) le sue radici nell'art. 38 Cost. Tale previsione costituzionale impone, infatti, di approntare tutti i mezzi necessari a indennizzare gli effetti pregiudizievoli dell'alterazione della salute considerati nella loro integralità e non tollera che, irragionevolmente, una parte del danno biologico non venga considerata nella stima dell'indennizzo". Così la sentenza n. 63.

### ***3.10. L'(illegittima) esclusione della piena stima del danno biologico (secondo la "formula Gabrielli") in caso di tecnopatia aggravata dagli effetti pregiudizievoli di una pregressa patologia concorrente del lavoratore già beneficiario di una rendita parametrata sulla capacità lavorativa generica***

La sentenza n. 63 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 38 Cost., l'art. 13, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 38 del 2000, nella parte in cui non prevedeva – per il calcolo dell'entità del danno biologico conseguente a infortunio sul lavoro o malattia professionale, aggravato da menomazioni preesistenti concorrenti per le quali fosse stata già erogata una rendita commisurata alla perdita di capacità lavorativa generica – l'applicazione della medesima disciplina contemplata dal primo periodo, in aggiunta alla persistente erogazione della rendita precedentemente riconosciuta, ai sensi del successivo terzo comma. La disposizione censurata si poneva nel quadro del passaggio da un sistema assicurativo incentrato sulla capacità lavorativa generica a un sistema che ha accolto, adattandolo al contesto

indennitario, il nuovo paradigma di matrice civilistica del danno biologico. Il primo periodo dell'art. 13, comma 6, consente di tenere conto, nella stima del danno biologico provocato da una tecnopatia, dell'eventuale aggravamento determinato da una malattia concorrente che non abbia una causa lavorativa o, comunque, per la quale non sia stata riconosciuta un'indennità. La norma prevede l'utilizzo di una tecnica, denominata in ambito medico-legale "formula Gabrielli", che consiste nello stimare gli effetti della preesistente patologia al solo fine di abbattere il valore che rispecchia lo stato di salute su cui incide la tecnopatia successiva. Essa quindi consente di tenere conto delle preesistenze per stimare gli effetti congiunti di lesioni verificatesi sotto la vigenza dei due diversi regimi indennitari, senza applicare retroattivamente le regole sul danno biologico. Con tale soluzione di diritto intertemporale, convalidata dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 426 del 2006), il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha individuato un metodo di valutazione idoneo a valorizzare il maggior danno derivante dalle lesioni pregresse, coerentemente con la scelta di evitare commistioni tra vecchio e nuovo regime. Invece, nella diversa ipotesi di malattie o infortuni professionali aggravati da una precedente tecnopatia per la quale fosse stata riconosciuta un'indennità secondo le regole previgenti, il censurato secondo comma, nella sua formulazione letterale, vietava di tenere conto delle preesistenze al fine di stimare il grado di menomazione conseguente al nuovo infortunio. L'impossibilità di applicare la "formula Gabrielli" anche a tali fattispecie ha condotto la giurisprudenza di legittimità a interpretare l'espressione "senza tenere conto delle preesistenze" nel senso di non tenere conto del fatto che la prima menomazione sia stata denunciata sotto il precedente regime normativo. In questo modo si è aperta la via a una valutazione del danno operata mediante una stima unificata dei postumi, senza scorporre il danno biologico derivante dalla prima tecnopatia, in maniera analoga a quanto previsto dal comma 5 della medesima disposizione, in riferimento alla diversa ipotesi di tecnopatie verificatesi tutte nella vigenza del nuovo sistema fondato sulla valutazione del danno biologico. Tuttavia, a differenza di quanto accade in applicazione del comma 5, che prevede l'erogazione di una sola rendita cumulativa, nei casi contemplati dalla norma censurata si giungeva all'erogazione di due distinte rendite, stante la previsione del terzo periodo, in base al quale l'assicurato continua a percepire anche la rendita corrisposta in seguito al primo infortunio. Tale soluzione ermeneutica, giustificata dall'esigenza di evitare un *vulnus* di tutela dell'assicurato, privato della possibilità di una piena stima del danno biologico in caso di tecnopatia aggravata dai postumi di precedente lesione da causa lavorativa, è stata ritenuta in contrasto con i parametri evocati. In primo luogo, tale soluzione portava a riconoscere a chi aveva già avuto un indennizzo per la prima tecnopatia un ristoro della seconda menomazione superiore a quello riconosciuto al lavoratore che non avesse ricevuto alcun indennizzo in base alla normativa previgente. In secondo luogo, la piena stima in danno biologico delle conseguenze pregiudizievoli della tecnopatia verificatasi sotto il precedente regime normativo, unita alla perdurante erogazione della rendita già liquidata, risultava intrinsecamente irragionevole, risolvendosi in una duplicazione di indennizzi per la medesima lesione. La non conformità alla Costituzione dell'interpretazione adottata dalla Corte di cassazione faceva tuttavia riemergere il divieto testuale di tenere conto delle preesistenze. Tale divieto comportava un vuoto di tutela dell'assicurato, in violazione dell'art. 38 Cost., il quale impone che il danno biologico sia pienamente considerato ai fini dell'indennizzo; sotto altro profilo, esso determinava un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai casi di patologia preesistente di origine non lavorativa. Il rilevato vuoto di tutela è stato colmato estendendo anche alle ipotesi contemplate dal secondo periodo l'applicazione della "formula Gabrielli", la quale, nel rispetto della logica propria della disciplina intertemporale, è in grado di assicurare tutela piena al danno biologico, mantenendo distinti i sistemi valutativi ed evitando l'applicazione retroattiva della nuova disciplina. Tale metodo di valutazione non comporta alcun rischio di duplicazione degli indennizzi in quanto, con esso, vengono scorporati "dagli effetti combinati delle due patologie valutati in danno biologico, quelli riconducibili alla preesistenza, che non vengono in quanto tali stimati, ma servono solo ad abbattere il valore dell'integrità psicofisica su cui si riverbera la patologia concorrente, che vede, dunque, appesantiti i propri effetti pregiudizievoli e la relativa stima".

### ***3.11. L'(illegittima) esclusione dei nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo dall'area di protezione più favorevole riservata ai nuclei con redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile (norme della Regione Lombardia)***

La sentenza n. 112 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 31, commi 3, ultimo capoverso, e 4, lett. a), della legge lombarda n. 27 del 2009, nella parte in cui non

consentivano di inquadrare nell'area di protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione supportabile, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente. La Corte – in considerazione dell'obiettivo, sotteso alla normativa censurata, di consentire, attraverso canoni di locazione particolarmente vantaggiosi, il godimento effettivo di un diritto inviolabile a beneficio di nuclei familiari che versano in condizioni di notevole fragilità economica – non ha ravvisato alcuna ragionevole giustificazione a fondamento della diversa determinazione del canone di locazione, a seconda che gli assegnatari degli alloggi siano titolari di redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato o percepiscano entrate da un'attività di lavoro autonomo. Infatti, “l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*” (sentenze nn. 107 del 2018 e 172 del 2013). Il trattamento eterogeneo previsto dalla disciplina censurata non trova giustificazione nella diversità del meccanismo impositivo che caratterizza i redditi da lavoro autonomo e li differenzia da quelli da pensione, da lavoro dipendente o assimilato. Ciò “equivarrebbe a presumere *iuris et de iure* la non veridicità delle dichiarazioni fiscali effettuate dai lavoratori autonomi” e “andrebbe a differenziare il godimento di un diritto inviolabile, in ragione della diversa fonte di reddito del nucleo familiare e, più precisamente (...) in ragione della sua provenienza da distinte tipologie di lavoro, quando invece il lavoro è tutelato in tutte le sue forme (art. 35, primo comma, Cost.)”. Inoltre, la disparità di trattamento non trova giustificazione neppure nel contributo istituito con l'art. 10 della legge n. 60 del 1963, a carico dei soli lavoratori dipendenti, onde finanziare, tramite il cosiddetto fondo GESCAL, l'edilizia residenziale pubblica. Tale fondo era solo uno dei canali di finanziamento del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica e lo stesso è cessato il 31 dicembre 1995. Infine, si è ritenuto inconferente il rilievo della Regione ricorrente secondo cui anche altre leggi regionali e provvedimenti statali differenzierebbero la disciplina delle locazioni nell'edilizia residenziale pubblica, in considerazione della tipologia di reddito percepito dal conduttore. Infatti, “anche a prescindere (...) dalla circostanza che le norme evocate presentano un differente tenore rispetto a quelle censurate, in quanto si limitano a dettare un criterio preferenziale, in ogni caso, si tratta di disposizioni del tutto inidonee a plasmare il parametro della legittimità costituzionale”.

### ***3.12. L'(illegittima) esclusione da benefici abitativi e di sostegno economico dei condannati in via definitiva per reati contro la persona (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. 118 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 42, comma 4, della legge abruzzese n. 3 del 2020 che – nell'ambito di un'articolata disciplina volta a sostenere i coniugi separati o divorziati, in condizioni di disagio sociale ed economico, in particolare con figli minori o con figli maggiorenni portatori di handicap, residenti in Abruzzo e destinatari di provvedimenti giudiziari disciplinanti gli impegni economici o patrimoniali – escludeva da una serie di benefici abitativi e di sostegno economico chi fosse stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per reati contro la persona, tra i quali i delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia. La Corte ha ritenuto tale indifferenziata esclusione non “ragionevolmente correlabile alla *ratio* che sorregge le misure in questione, finalizzate a rispondere a situazioni di bisogno economico e abitativo spesso conseguenti a una separazione o a un divorzio, e al tempo stesso a consentire al genitore non assegnatario dell'abitazione in precedenza condivisa di continuare ad accudire i figli, assicurandogli una collocazione abitativa nelle vicinanze. Tale *ratio* opera, all'evidenza, anche nei confronti del genitore che abbia subito in passato condanne per reati contro la persona, il quale resta cionondimeno titolare del diritto, e prima ancora del dovere, di esercitare la propria responsabilità genitoriale nei confronti dei figli”. Le sentenze nn. 9 del 2021 e 44 del 2020 hanno già richiamato “la necessità di una ragionevole correlazione tra clausole di esclusione da particolari prestazioni sociali e la finalità di soddisfare bisogni primari della persona, in particolare in materia abitativa, perseguita dalle leggi che prevedono tali prestazioni”. Il *vulnus* all'art. 3 Cost., poi, non è venuto meno neppure a seguito dell'approvazione *medio tempore* della legge regionale n. 14 del 2020 che ha circoscritto l'esclusione dalle misure di sostegno a chi sia stato condannato in via definitiva per i soli delitti di atti persecutori, di violazione degli obblighi di assistenza familiare e di maltrattamenti in famiglia. Infatti, “le residue ipotesi di esclusione accomunano (...) in maniera indifferenziata, i casi in cui la condanna sia stata pronunciata per fatti commessi a danno dei figli, nel cui interesse i benefici sono previsti dal legislatore regionale, e

quelli in cui, invece, il reato sia stato commesso a danno di terze persone, senza che dal reato consegua l'inidoneità di chi abbia subito la condanna a esercitare la responsabilità genitoriale". È stata ritenuta irragionevole, inoltre, "la natura assoluta della preclusione, a prescindere dal tempo della commissione del reato per il quale sia intervenuta condanna definitiva: tempo che potrebbe essere anche molto risalente, e non incidere quindi in alcun modo sull'interesse dei figli a mantenere stretti contatti con il genitore". Infine, si è escluso che l'estromissione dal beneficio potesse "trovare spiegazione in una finalità in senso lato sanzionatoria nei confronti di chi abbia commesso uno dei reati indicati dalla disposizione, dal momento che una simile finalità esulerebbe, all'evidenza, dalle competenze regionali".

### ***3.13. La (illegittima) revoca delle prestazioni assistenziali nei confronti dei condannati per mafia e terrorismo che scontino la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere***

La sentenza n. 137 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3 e 38 Cost., l'art. 2, comma 61, della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui – stabilendo che, entro tre mesi dalla sua entrata in vigore, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro, trasmette agli enti erogatori l'elenco dei condannati in via definitiva per reati di mafia e terrorismo, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo, delle prestazioni assistenziali (comunque denominate, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili) – prevedeva tale revoca nei confronti di coloro che scontassero la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere. La revoca dei trattamenti poteva comportare il rischio che il condannato ammesso alla detenzione domiciliare o ad altro regime alternativo alla detenzione in carcere, poiché non a carico dell'istituto carcerario, non disponesse di sufficienti mezzi di sussistenza. Lo "statuto d'indegnità" definito dal legislatore poneva così in pericolo "la stessa sopravvivenza dignitosa del condannato, privandolo del minimo vitale, in violazione dei principi costituzionali (...), su cui si fonda il diritto all'assistenza". Benché i condannati per i reati indicati dal precedente comma 58 abbiano "gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile", tuttavia, "attiene a questa stessa convivenza civile che ad essi siano comunque assicurati i mezzi necessari per vivere. Ciò non accade qualora la revoca riguardi il condannato ammesso a scontare la pena in regime alternativo al carcere, che deve quindi sopportare le spese per il proprio mantenimento, le quali, ove egli sia privo di mezzi adeguati, potrebbero essere garantite solo dalle (...) provvidenze pubbliche". Proprio la diversità di effetti della revoca delle prestazioni sociali su chi si trova in stato di detenzione domiciliare (o in altra forma alternativa di espiazione della pena) rispetto a chi è detenuto in carcere determinava una violazione anche dell'art. 3 Cost., trattandosi allo stesso modo situazioni del tutto differenti. "Tener conto di tale diversità di situazioni, anzi, risulta presumibilmente coerente con la stessa volontà dell'intervento legislativo, che ha stabilito l'incompatibilità tra determinate provvidenze pubbliche e l'essere stati condannati in via definitiva per reati giudicati particolarmente gravi. È ben possibile, infatti, che per tali reati il legislatore abbia pensato alla sola detenzione in carcere come regime di espiazione della pena, senza quindi prevedere deroghe allorché ricorrano peculiari situazioni, legate all'età avanzata del condannato, alla presenza di precarie condizioni di salute, nonché (...) alla collaborazione con la giustizia. Risulta così violato lo stesso principio di ragionevolezza, perché l'ordinamento valuta un soggetto meritevole di accedere a forme alternative di detenzione, ma lo priva poi dei mezzi per vivere, ottenibili, in virtù dello stato di bisogno, solo dalle prestazioni assistenziali". In via consequenziale la declaratoria di illegittimità *in parte qua* è stata estesa al comma 58, ove si dispone, a regime, la revoca delle prestazioni assistenziali con la sentenza di condanna per i reati ivi previsti. "L'illegittimità della revoca, infatti, deriva dal pregiudizio al diritto all'assistenza per chi necessita dei mezzi per sopravvivere, che deve essere comunque garantito a ciascun individuo, pur se colpevole di determinati reati. Pregiudizio che resta il medesimo anche quando la revoca venga disposta dalla sentenza di condanna per i reati commessi successivamente" all'entrata in vigore della legge del 2012.

## ***4. L'iniziativa economica***

### ***4.1. L'apposizione di limiti di ordine generale corrispondenti all'utilità sociale o alla protezione di valori primari della persona, purché non arbitrari o incongrui***

La sentenza n. 218 ha richiamato la giurisprudenza costituzionale "in tema di restrizioni della libertà di iniziativa economica privata, che ne ha individuato il limite insuperabile nell'arbitrarietà e

nell'incongruenza – e quindi nell'irragionevolezza – delle misure restrittive adottate per assicurare l'utilità sociale". La Corte ha "costantemente negato che sia configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, oltre, ovviamente, alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue" (sentenze nn. 56 del 2015, 247 e 152 del 2010, 167 del 2009).

#### ***4.2. La complessa operazione di bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica (comprensiva delle possibilità di scelta dell'imprenditore) e i limiti al suo esercizio***

Libera iniziativa economica e limiti al suo esercizio "devono costituire oggetto, nel quadro della garanzia offerta dall'art. 41 Cost. – considerato sia nel suo primo comma, (...) sia nei due commi successivi che, della invocata libertà, definiscono portata e limiti – di una complessa operazione di bilanciamento. In essa vengono in evidenza, per un verso, il contesto sociale ed economico di riferimento e le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa, e, per altro verso, le legittime aspettative degli operatori, in particolare quando essi abbiano dato avvio, sulla base di investimenti e di programmi, a un'attività imprenditoriale in corso di svolgimento. (...) uno degli aspetti caratterizzanti della libertà di iniziativa economica è costituito dalla possibilità di scelta spettante all'imprenditore: scelta dell'attività da svolgere, delle modalità di reperimento dei capitali, delle forme di organizzazione della stessa attività, dei sistemi di gestione di quest'ultima e delle tipologie di corrispettivo". Pertanto, la garanzia costituzionale "riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento". Così la sentenza n. **218**.

#### ***4.3. La legittimità di limiti all'autonomia contrattuale, purché preordinati al raggiungimento di scopi previsti o consentiti dalla Costituzione***

La sentenza n. **218** ha precisato che "l'autonomia contrattuale in materia commerciale è strumentale rispetto all'iniziativa economica" per cui "ogni limite posto alla prima si risolve in un limite della seconda, ed è legittimo (...) solo se preordinato al raggiungimento degli scopi previsti o consentiti dalla Costituzione (sentenza n. 30 del 1965)".

#### ***4.4. Il fondamento costituzionale della tutela della concorrenza***

La sentenza n. **218** ha chiarito che la tutela della concorrenza, "in quanto funzionale al libero esplicarsi dell'attività di impresa", trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 41 Cost. (sentenze nn. 129 e 7 del 2021, 168 del 2020), "da leggere oggi anche alla luce dei Trattati e, in generale, del diritto dell'Unione europea".

#### ***4.5. L'abuso dell'affidamento diretto dei contratti pubblici e l'indirizzo restrittivo del legislatore***

La sentenza n. **218** ha evidenziato la "linea restrittiva del ricorso all'affidamento diretto che è costante nel nostro ordinamento da oltre dieci anni, e che costituisce la risposta all'abuso di tale istituto da parte delle amministrazioni nazionali e locali" (sentenza n. 100 del 2020).

#### ***4.6. La non invocabilità della tutela dell'affidamento per rapporti concessori esauriti e l'incidenza del rischio normativo in settori di mercato intensamente regolati (i giochi pubblici)***

La sentenza n. **49** ha puntualizzato che rispetto a rapporti concessori ormai esauriti, "la cui efficacia viene eccezionalmente e temporaneamente conservata dall'amministrazione", "non è invocabile una tutela dell'affidamento, connessa alla durata dell'ammortamento degli investimenti e alla remunerazione dei capitali, poiché ciò è propriamente riferibile a rapporti concessori non ancora esauriti". Inoltre, si è richiamata "l'incidenza di un rischio normativo, che è tipico di settori di mercato (...) intensamente regolati per la presenza, in qualità di concedente, della pubblica amministrazione. (...) la pervasiva componente pubblicistica che caratterizza il settore dei giochi pubblici può giustificare l'imposizione di

sacrifici o limitazioni, in funzione del perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla regolazione di queste attività imprenditoriali”.

#### ***4.7. La compatibilità costituzionale di un esonero legale dalla responsabilità (condizioni)***

La sentenza n. **109** ha precisato che un esonero legale dalla responsabilità “in tanto può superare il vaglio di costituzionalità, sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto rispetti un doppio ordine di presupposti: l’idoneità a perseguire un obiettivo di utilità sociale e il carattere della proporzionalità” (sentenze nn. 194 del 2018, 235 del 2014, 303 del 2011, 199 del 2005, 254 del 2002, 463 del 1997 e 420 del 1991). In particolare, la proporzionalità è esclusa ove “la limitazione legale si estenda all’inadempimento doloso o gravemente colposo. L’illegittimità costituzionale di tali limitazioni discende (...) dal coordinamento fra l’art. 3 e l’art. 41 Cost., nei termini di un equo contemperamento fra gli interessi contrapposti”.

#### ***4.8. La (illegittima) sospensione della presentazione delle domande di autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture per anziani non autosufficienti fino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **7**, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L’organizzazione sanitaria*.

#### ***4.9. La revisione delle convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010, ferma la piena efficacia degli accordi fino al 1° gennaio 2019***

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dell’art. 1, comma 953, della legge n. 145 del 2018 che conferma fino al 1° gennaio 2019 la piena efficacia degli accordi tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali, contenenti misure compensative, liberamente pattuiti prima dell’entrata in vigore delle Linee guida ministeriali (3 ottobre 2010), prevedendo l’obbligo di revisione e di adeguamento a queste ultime solo *pro futuro*. La Corte – dopo aver ricordato l’evoluzione normativa in tema di fonti energetiche rinnovabili e, in particolare, le regole fondamentali fissate dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 per la concessione dell’autorizzazione unica per l’esercizio di impianti di produzione di energie rinnovabili nonché i criteri indicati dalle Linee guida ministeriali per la determinazione delle misure di compensazione (d.m. 10 settembre 2010) – ha evidenziato l’esistenza di un duplice piano in tale materia: da un lato, quello dell’autorizzazione per l’installazione e l’esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che non tollerava la previsione di misure compensative; dall’altro, quello degli accordi tra operatori ed enti pubblici territoriali che invece tali misure potevano prevedere. Questo duplice piano è emerso chiaramente anche in due pronunce (sentenze nn. 119 e 124 del 2010) aventi ad oggetti previsioni contenute rispettivamente in una legge pugliese e in una calabrese. In tali decisioni è stato confermato che, pur dovendosi ritenere ammessi gli accordi che contemplano misure di compensazione e riequilibrio ambientale, non è consentita l’imposizione di un corrispettivo (le cosiddette misure di compensazione patrimoniale) quale condizione per il rilascio di titoli abilitativi per l’installazione e l’esercizio di impianti da energie rinnovabili. Importanti cambiamenti sono stati operati con le Linee guida del 2010 che hanno reso non più ammissibili né accordi bilaterali direttamente tra Comune (o, più in generale, ente locale) e operatore economico – dovendo essere convenuti esclusivamente in sede di conferenza di servizi per il rilascio dell’autorizzazione unica – né misure compensative esclusivamente monetarie, ossia solo per equivalente e con il tetto massimo pari al tre per cento dei proventi. Le suddette regole erano finalizzate sia a favorire un settore energetico strategico, quale quello delle fonti rinnovabili, con la previsione di un tetto massimo di onere economico a carico degli operatori, sia a promuovere effettive e specifiche misure compensative a tutela dell’ambiente, inciso dalla localizzazione degli impianti produttivi, laddove in precedenza quelle per equivalente, solo monetarie, non sempre si traducevano in misure di effettivo riequilibrio ambientale. Tuttavia, la normativa regolamentare determinava una situazione squilibrata, perché gli stessi operatori economici, nel medesimo settore delle energie rinnovabili, comprensive dell’energia eolica, erano soggetti a regole diverse, quanto alle misure compensative e di riequilibrio

ambientale. Proprio con la disposizione censurata si è inteso operare un riallineamento prevedendo un obbligo di revisione degli accordi stipulati prima del 3 ottobre 2010 (data di entrata in vigore delle Linee guida), per renderli conformi a queste ultime. Tale obbligo a contrattare – suscettibile eventualmente di inadempimento, con tutte le relative conseguenze civilistiche, quale l’eccezione di inadempimento *ex art.* 1460 cod. civ. – è stato inserito in una regolamentazione più ampia, secondo un bilanciamento ponderato che ne svela la complessiva ragionevolezza. Infatti, si prevede, da una parte, che gli accordi, oggetto dell’obbligo di revisione *pro futuro* sulla base delle Linee guida del 2010, rimangono inalterati per il periodo precedente, dall’altra parte, che gli importi già erogati e da erogare in favore degli enti locali concorrono alla formazione del reddito d’impresa del titolare dell’impianto alimentato da fonti rinnovabili. La Corte, infine, ha ritenuto non fondata anche la censura riferita all’art. 41 Cost. in quanto l’efficacia della norma è espressamente limitata alle convenzioni liberamente stipulate tra le parti.

#### ***4.10. Il differimento al 30 settembre 2018 del termine entro cui l’Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e l’aumento degli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica – Auspicio rivolto al legislatore***

La sentenza n. 49 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 11, 41, 117, primo comma, Cost., 16, 20 e 21 CDFUE, dell’art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, che ha differito al 30 settembre 2018 il termine per procedere alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e ha elevato gli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica a euro 7.500 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni ed euro 3.500 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni. Le disposizioni censurate sono state oggetto di numerose modifiche che tuttavia non ne hanno scalfito il nucleo essenziale, essendosi limitate a prevedere agevolazioni nell’adempimento dell’obbligo di pagamento dei concessionari e ulteriori rinvii del termine per lo svolgimento della gara, infine fissato al 31 marzo 2023. Previsioni come quelle in esame sono riconducibili alla categoria delle leggi-provvedimento, le quali, pur non incompatibili in astratto con l’assetto costituzionale, sono sottoposte a uno stringente scrutinio di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e non irragionevolezza, per valutarne la congruità e la proporzionalità in relazione al loro contenuto e alle finalità perseguite. L’introduzione dell’originaria disciplina della proroga tecnica mirava a contemperare il principio di assegnazione delle concessioni pubbliche mediante procedure di selezione concorrenziale con l’esigenza di perseguire il tendenziale allineamento temporale delle concessioni di gioco per la raccolta del bingo (art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013). In tale quadro, la previsione di un canone mensile per i concessionari in proroga tecnica risulta correlato alla possibilità di continuare in via eccezionale e transitoria a svolgere l’attività anche oltre la scadenza della relativa concessione e in assenza di una nuova gara. Il censurato incremento dei relativi oneri si giustifica nell’ottica della “progressiva valorizzazione dei rapporti concessori e dei vantaggi competitivi che ne derivano per i privati, in funzione di una maggiore efficienza nell’utilizzo delle pubbliche risorse”. Come nell’ipotesi di adeguamento dei canoni per il godimento di beni pubblici, riconosciuto costituzionalmente legittimo in quanto volto a perseguire obiettivi di razionalizzazione, “il principio di onerosità delle nuove concessioni e (...) la tendenza all’incremento, anche significativo, dei canoni rispondono a queste finalità di sistema e costituiscono – nel quadro di un mercato intensamente regolato, come quello dei giochi e delle scommesse in denaro – un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa” (sentenza n. 16 del 2017). Peraltro, l’incidenza degli oneri sulla redditività delle concessioni è rimasta nel complesso marginale; la generalizzata adesione dei precedenti concessionari al regime di proroga e la sostanziale stabilità del loro numero nel tempo rappresentano indici significativi della convenienza economica e della sostenibilità degli oneri. Sotto altro profilo, l’abbandono del precedente criterio di determinazione del canone, correlato alla base d’asta per le nuove concessioni, non è stato ritenuto indice di arbitrarietà o irragionevolezza dell’incremento. L’importo posto a base d’asta non corrisponde infatti necessariamente all’onere economico che i nuovi concessionari dovranno sostenere, commisurato invece al prezzo di aggiudicazione, verosimilmente più alto e che oltretutto gli aggiudicatari dovranno liquidare in anticipo e per l’intero, assumendo così il rischio economico inerente alla complessiva durata del rapporto. La finalità di allineamento della situazione dei precedenti concessionari a quella dei futuri nuovi titolari ha portato quindi a ritenere non irragionevole che il legislatore abbia provveduto “ad adeguamenti nel tempo che rispondono ad una migliore valorizzazione delle risorse pubbliche e risultano d’altra parte sostenibili per gli interessati”. I ripetuti differimenti del termine di indizione della gara per l’attribuzione

delle nuove concessioni non sono stati ritenuti lesivi della libertà di iniziativa economica in quanto le valutazioni sulla convenienza dell'adesione al regime di proroga tecnica e sulla futura partecipazione alla gara spettano pur sempre all'imprenditore, al quale è rimessa ogni scelta al riguardo. Quelli interessati dalla proroga sono infatti rapporti concessori ormai esauriti, la cui efficacia viene eccezionalmente e temporaneamente conservata, rispetto ai quali non è invocabile una tutela dell'affidamento, connessa alla durata dell'ammortamento degli investimenti e alla remunerazione dei capitali, poiché ciò è propriamente riferibile a rapporti non ancora esauriti. I riflessi del rinvio dello svolgimento della gara sul calcolo di convenienza economica degli operatori non sono risultati determinanti, in considerazione della temporaneità della proroga e della esiguità di nuovi investimenti da affrontare e di nuovi ammortamenti da programmare. Inoltre, si è sottolineata l'incidenza in tale ambito del rischio normativo, tipico del settore dei giochi pubblici, intensamente regolato per la presenza dell'amministrazione concedente. La giurisprudenza costituzionale ha evidenziato l'originaria instabilità del nuovo rapporto concessorio (o della prosecuzione del rapporto scaduto) che deriva dall'individuazione dei concessionari con una modalità di affidamento (l'assegnazione diretta per legge, sulla base di una loro semplice opzione, ancorché a fronte del pagamento di una somma di denaro) "costituente una vistosa eccezione alla regola generale della concorrenzialità". Quest'ultima circostanza "contribuisce ad accentuare il carattere pubblicistico del rapporto di concessione in questione e, con esso, la sua ancora maggiore attitudine a essere oggetto di interventi regolativi pubblici funzionali alla cura degli interessi per i quali le attività di raccolta e gestione dei giochi pubblici sono legittimamente riservate al monopolio statale" (sentenze nn. 56 del 2015 e 16 del 2017). Per le medesime ragioni è stata esclusa anche la violazione degli interposti parametri europei che riconoscono la libertà di impresa e sanciscono i principi di uguaglianza davanti alla legge e di non discriminazione. Tali disposizioni si sovrappongono infatti ai valori costituzionali dell'uguaglianza, della ragionevolezza e della libertà di iniziativa economica privata, con formulazioni normative e criteri interpretativi sostanzialmente coincidenti. Ad ogni modo, il rigetto delle questioni "non cancella i gravi profili disfunzionali della prassi legislativa del costante e reiterato rinvio delle gare, mediante interventi che – anziché favorire il passaggio verso la nuova regolazione di questo settore di mercato – si limitano a estendere, di volta in volta, l'ambito temporale della disciplina transitoria della proroga tecnica delle precedenti concessioni". In presenza di tale incertezza nelle attività e nelle prospettive degli operatori, la Corte ha auspicato, "anche a tutela della concorrenza, l'approdo a un quadro normativo in tutti i suoi aspetti definito e stabile".

***4.11. Il divieto di attività edilizie quale misura di salvaguardia disposta, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, per il territorio interessato dall'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica (norme della Regione Lazio)***

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 99, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia*.

***4.12. L'interpretazione adeguatrice della previsione del 20% dell'importo del contratto pubblico quale limite al possibile accoglimento delle riserve, anziché alla loro iscrizione da parte dell'impresa appaltatrice (non preclusivo delle ordinarie tutele contrattuali)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 109, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

***4.13. L'obbligo, per la banca di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015 che opti per conferire l'azienda bancaria a una spa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, di versare al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, il 20% del patrimonio netto, a pena di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 149, l'analogo voce in *La cooperazione a carattere di mutualità*.

#### **4.14. L'(illegittimo) inserimento della truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e della truffa ai danni dello Stato tra i delitti per i quali la condanna, definitiva o anche confermata in appello, determina gli effetti interdittivi della comunicazione antimafia**

La sentenza n. 178 ha dichiarato parzialmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., l'art. 24, comma 1, lett. d), del d.l. n. 113 del 2018 (limitatamente alle parole "e all'articolo 640-bis del codice penale" e, in via consequenziale, limitatamente alle parole "nonché per i reati di cui all'articolo 640, secondo comma, n. 1, del codice penale, commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico"), che modificava l'art. 67, comma 8, cod. antimafia, inserendo la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e la truffa commessa a danno dello Stato o di un altro ente pubblico nel novero dei delitti per i quali la condanna, definitiva o confermata in appello, comporta gli effetti interdittivi della comunicazione antimafia. La comunicazione antimafia interdittiva è un "provvedimento di natura cautelare e preventiva che (...) determina una particolare forma d'incapacità del destinatario, in riferimento ai rapporti giuridici con la pubblica amministrazione". Costituendo il "frutto di un'attività amministrativa vincolata, volta al mero accertamento delle cause di decadenza o divieto di cui all'art. 67 cod. antimafia", essa si differenzia dall'informazione antimafia, atto dagli effetti simili che "attesta la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o delle imprese, desumibili da una serie di elementi indicati dall'art. 84, comma 4, cod. antimafia". Gli effetti interdittivi della comunicazione antimafia conseguono all'applicazione di una misura di prevenzione e alle condanne, definitive o non definitive, purché confermate in appello, per i delitti elencati all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen., oltre che per i delitti di truffa aggravata, aggiunti all'art. 67 cod. antimafia con la modifica censurata. L'interdittiva antimafia derivante da condanna "prescinde da una valutazione di specifica pericolosità del soggetto (che è invece alla base dell'applicazione di una misura di prevenzione), ma, allo scopo di prevenire l'infiltrazione mafiosa, genera l'incapacità giuridica sopra ricordata". Le fattispecie *ex art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen.* presentano una specifica valenza nel contrasto alla mafia in quanto in gran parte hanno natura associativa oppure richiedono una forma di organizzazione di base ovvero condotte plurime, oltre a prevedere pene anche molto elevate. Non a caso, vengono elencate allo scopo di attribuire funzioni di pubblico ministero ai magistrati addetti alla direzione distrettuale antimafia. Viceversa, il reato *ex art. 640-bis cod. pen.* non ha natura associativa né richiede la presenza di un'organizzazione per la sua commissione: ha una dimensione individuale, può riguardare anche condotte di minore rilievo, è punito con pene più lievi ed è sottoposto al regime processuale ordinario. Pur potendo essere riscontrata anche nell'ambito delle attività della criminalità organizzata, tale condotta delittuosa ha ben altra portata e non costituisce, di per sé, un indice di appartenenza a un'organizzazione criminale. Perciò, si è ritenuta contraria al principio di ragionevolezza la previsione del necessario effetto interdittivo della condanna per tale delitto, in quanto non proporzionata "ai caratteri del reato e allo scopo di contrastare le attività della criminalità organizzata" (sentenze nn. 172 del 2012 e 141 del 1996). È risultata altresì violata la libertà di iniziativa economica, provocando l'estensione degli effetti interdittivi danni irragionevolmente elevati sul piano patrimoniale e della reputazione imprenditoriale, soprattutto per chi svolge la sua attività in rapporto con la pubblica amministrazione. Peraltro, la truffa *ex art. 640-bis cod. pen.* è uno dei reati "spia" che costituiscono elementi per l'applicazione all'indiziato di una misura di prevenzione e che possono essere presi in considerazione per desumere un tentativo di infiltrazione mafiosa, tale da consentire l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva. Inoltre, ai sensi degli artt. 32-ter e 32-quater cod. pen., alla pena principale può essere aggiunta quella accessoria dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione. La disposizione censurata si inseriva, dunque, "in modo disarmonico in un contesto normativo nel quale, ai medesimi fini di contrasto alla penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico, già sono regolate, seppur in modo diverso, le medesime misure limitative della libertà economica di chi sia destinatario di provvedimenti relativi al reato" *de quo*. L'accertamento dell'illegittimità della novella ha lasciato intatta la rilevanza del reato come indice di infiltrazione mafiosa. A maggior ragione, la scelta di includere nell'art. 67 cod. antimafia anche la truffa ai danni dello Stato, punita con una pena meno severa di quella prevista per la truffa aggravata *ex art. 640-bis cod. pen.*, è risultata sproporzionata ed eccessiva. Anche per tale fattispecie l'esigenza di prevenire l'infiltrazione mafiosa nel tessuto socio-economico risulta soddisfatta da altre previsioni, potendo costituire un elemento da cui desumere che il condannato vive abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose e che può condurre eventualmente all'adozione di una misura di prevenzione, con i conseguenti effetti interdittivi. Inoltre, gli artt. 32-ter e

32-*quater* cod. pen. consentono anche per tale delitto l'applicazione della pena accessoria dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione, con effetti in parte sovrapponibili alle conseguenze interdittive della comunicazione antimafia.

**4.15. L'(illegittimo) obbligo, a carico dei titolari di concessioni affidate direttamente, di esternalizzare, mediante appalto a terzi, l'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture, relativi a concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro, e di realizzare il restante 20% attraverso società in house o comunque controllate o collegate**

La sentenza n. **218** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost., gli artt. 1, comma 1, lett. iii), della legge delega n. 11 del 2016 e 177, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici), che obbligavano i titolari delle concessioni già in essere, non attribuite con la formula della finanza di progetto o con procedure a evidenza pubblica, a esternalizzare, mediante affidamenti a terzi con procedura di evidenza pubblica, l'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture, relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro, nonché a realizzare il restante 20% tramite società *in house*, quanto ai soggetti pubblici, o società controllate o collegate, quanto ai soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati con procedura ad evidenza pubblica, anche semplificata. La Corte ha ricostruito la genesi della normativa censurata, che “va letta alla luce dell'evoluzione della disciplina comunitaria in materia e di quella interna di recepimento”. La disamina della regolamentazione sovranazionale “restituisce l'immagine di una disciplina in costante oscillazione ma comunque piuttosto stabile nell'escludere un radicale obbligo di affidamento a terzi, finanche per le concessioni già assentite, rinnovate o prorogate”, fermo l'obiettivo di “recuperare a valle il deficit di concorrenza” registrato all'atto dell'assegnazione della concessione, “in linea con il crescente *favor* espresso dal legislatore europeo e interno nei confronti delle procedure pro-concorrenziali”. Sul piano sistematico, oltre che letterale, si è esclusa la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice, tenuto conto della “linea restrittiva del ricorso all'affidamento diretto che è costante nel nostro ordinamento da oltre dieci anni, e che costituisce la risposta all'abuso di tale istituto da parte delle amministrazioni nazionali e locali”. Le norme denunciate frapponevano vincoli alla piena esplicazione della libertà di iniziativa economica consistenti non, come accade più di frequente, in misure che, al fine di assicurarne l'utilità o i fini sociali, limitano il normale dispiegarsi di tale libertà in un ambiente di libera concorrenza tra imprese, ma in “misure espressamente dirette a favorire l'apertura alla concorrenza, attraverso la restituzione al mercato di segmenti di attività ad esso sottratti, in quanto oggetto di concessioni a suo tempo affidate senza gara”. Vero è che, legittimamente in base all'art. 41 Cost., “il legislatore può intervenire a limitare e conformare la libertà d'impresa in funzione di tutela della concorrenza, nello specifico ponendo rimedio *ex post* al *vulnus* conseguente a passati affidamenti diretti avvenuti al di fuori delle regole del mercato”. Tuttavia, “il perseguimento di tale finalità incontra pur sempre il limite della ragionevolezza e della necessaria considerazione di tutti gli interessi coinvolti. La libertà d'impresa non può subire infatti, nemmeno in ragione del doveroso obiettivo di piena realizzazione dei principi della concorrenza, interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe nel caso di un completo sacrificio della facoltà dell'imprenditore di compiere le scelte organizzative” che costituiscono tipico oggetto dell'attività d'impresa. La misura *de qua* si è rivelata “irragionevole e sproporzionata rispetto al pur legittimo fine perseguito, in quanto tale lesiva della libertà di iniziativa economica”. L'irragionevolezza dell'obbligo si collegava, innanzitutto, alle dimensioni del suo oggetto: “la parte più grande delle attività concesse deve essere appaltata a terzi e la modesta percentuale restante non può comunque essere compiuta direttamente”. L'impossibilità per il concessionario di conservare finanche un minimo di residua attività operativa “trasforma la natura stessa della sua attività imprenditoriale, e lo tramuta da soggetto (più o meno direttamente) operativo in soggetto preposto ad attività esclusivamente burocratica di affidamento di commesse, cioè, nella sostanza, in una stazione appaltante”. Né vale osservare che “resterebbero comunque garantiti i profitti della concessione, giacché (...) la garanzia della libertà di impresa non investe soltanto la prospettiva del profitto ma attiene anche, e ancor prima, alla libertà di scegliere le attività da intraprendere e le modalità del loro svolgimento”. Ulteriore indice di irragionevolezza del vincolo è stato ravvisato nella sua “mancata differenziazione o graduazione in ragione di elementi rilevanti (...) per l'apprezzamento dello stesso interesse della concorrenza”, quali le dimensioni della concessione (essendo la prevista soglia di applicazione alle concessioni di importo superiore a 150.000 euro normalmente superata nella quasi totalità dei casi), le dimensioni e i caratteri del

concessionario, l'epoca di assegnazione, la durata, l'oggetto e il valore economico della concessione. "Nello stabilire un obbligo di tale incisività e ampiezza applicativa il legislatore ha poi omesso del tutto di considerare l'interesse dei concessionari che, per quanto possano godere tuttora di una posizione di favore derivante dalla concessione ottenuta in passato, esercitano nondimeno un'attività di impresa per la quale hanno sostenuto investimenti e fatto programmi, riponendo un relativo affidamento nella stabilità del rapporto instaurato con il concedente". L'affidamento "riguarda, inoltre, anche al di là dell'impresa e delle sue sorti, la prestazione oggetto della concessione, e quindi l'interesse del concedente, degli eventuali utenti del servizio, nonché del personale occupato nell'impresa. Interessi tutti che, per quanto comprimibili nel bilanciamento con altri ritenuti meritevoli di protezione da parte del legislatore, non possono essere tuttavia completamente pretermessi". L'introduzione di un obbligo radicale e generalizzato di esternalizzazione non ha superato nemmeno, nello scrutinio del bilanciamento fra diritti di pari rilievo, la doverosa verifica di proporzionalità. "Per quanto la misura prevista possa in astratto apparire idonea rispetto al fine di ripristinare condizioni di piena concorrenza, non si può certo dire che con essa il legislatore abbia dato la preferenza al mezzo più mite fra quelli idonei a raggiungere lo scopo, scegliendo, fra i vari strumenti a disposizione, quello che determina il sacrificio minore" (sentenze nn. 202 del 2021, 119 del 2020 e 179 del 2019). In questa logica, il legislatore "sarebbe stato tenuto a perseguire l'obiettivo di tutela della concorrenza, non attraverso una misura radicale e ad applicazione indistinta, ma calibrando l'obbligo di affidamento all'esterno sulle varie e alquanto differenziate situazioni concrete, attenuandone la radicalità, se del caso attraverso una modulazione dei tempi, ovvero limitandolo ed escludendolo, ad esempio, laddove la posizione del destinatario apparisse particolarmente meritevole di protezione", e comunque "dando evidenza alle circostanze rilevanti in funzione di un adeguato bilanciamento dei due diversi aspetti della libertà di impresa, costituiti (...) dalla aspirazione a proseguire un'attività in atto, da un lato, e dall'esigenza di assicurare la piena concorrenza, dall'altro. In conclusione, se la previsione legislativa di obblighi a carico dei titolari delle concessioni in essere, a suo tempo affidate in maniera non concorrenziale, può risultare necessaria nella corretta prospettiva di ricondurre al mercato settori di attività ad esso sottratti", le misure da assumere non possono non tenere conto di tutti gli interessi rilevanti e operarne una ragionevole composizione, "nella consapevolezza della complessità (...) delle scelte inerenti alla tutela da accordare alla libertà di iniziativa economica". Tale complessità e difficoltà nella concreta composizione a sistema degli interessi in gioco non è, peraltro, sfuggita al legislatore, che ha prorogato più volte il termine per l'adeguamento delle concessioni, stabilito, da ultimo, al 31 dicembre 2022. In via consequenziale, sono stati giudicati illegittimi anche i commi 2 e 3 dell'art. 177 del d.lgs. n. 50 del 2016 ove, rispettivamente, era fissato il predetto termine ed era disciplinata la verifica del rispetto dei limiti in esame. Queste disposizioni integrano la normativa del comma 1, "costituendo un insieme organico, espressivo di una logica unitaria, che trova il suo fulcro nell'obbligo di affidamento", e "devono pertanto seguire la stessa sorte".

## **5. La proprietà**

### ***5.1. L'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni (ammissibilità e limiti)***

La sentenza n. 213 ha ribadito che "un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni è ammissibile ove sussista un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e la salvaguardia dei diritti dell'individuo" (sentenze nn. 46 del 2021, 276, 235 e 167 del 2020). "Sulla stessa linea si pone, da tempo, la giurisprudenza della Corte EDU nell'interpretazione della garanzia espressa all'art. 1 Prot. addiz. CEDU (Grande camera, sentenza 6 ottobre 2005, Maurice contro Francia).

### ***5.2. L'edificabilità legale come qualità del bene e profilo essenziale dello statuto della proprietà che non tollera disparità di trattamento sul territorio nazionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 64, la voce *I principi fondamentali concernenti la determinazione dell'indennità di espropriazione e la definizione dei presupposti di edificabilità legale* in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia*.

### ***5.3. L'indennizzo per l'espropriazione (i criteri del sindacato di costituzionalità)***

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 123, "il giudizio sulla conformità ai principi costituzionali, nonché agli obblighi convenzionali, dell'indennizzo per l'espropriazione dipende dalle

caratteristiche essenziali del bene ablati; dal tipo di procedimento espropriativo previsto dalla normativa; dal carattere congruo, serio e adeguato dell'indennità" (sentenze nn. 181 del 2011 e 348 del 2007).

#### **5.4. Gli assetti fondiari collettivi**

##### **5.4.1. La vocazione ambientalista degli usi civici e dei domini collettivi: l'evoluzione normativa e giurisprudenziale e l'interesse unitario della comunità nazionale alla relativa conservazione**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 228, l'analogia voce in *Principi fondamentali – La tutela dell'ambiente e del paesaggio*.

##### **5.4.2. Il dominio collettivo quale diritto dominicale, riservato a una comunità, avente ad oggetto un bene fondiario o un corpo idrico (titolarità, regime giuridico dei beni e consistenza della situazione soggettiva)**

La sentenza n. 228 ha sottolineato come dalla legge n. 168 del 2017 emerga la nozione di "dominio collettivo" come "diritto reale, riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all'ordinamento dello Stato italiano". Si tratta di un "diritto soggettivo dominicale, che, quale proprietà collettiva, si colloca tra quelle, privata e pubblica, previste dall'art. 42, primo comma, Cost., avente ad oggetto un bene economico riferibile all'ente esponenziale della collettività degli aventi diritto. Esso è connotato da peculiari caratteri, i quali riflettono la sua strumentalità al soddisfacimento non solo dell'interesse privato dei titolari, ma anche di un interesse generale della collettività espressa dall'ente esponenziale, quale formazione sociale intermedia riconducibile all'art. 2 Cost., in attuazione (anche) del quale sono riconosciuti i domini collettivi". Questi caratteri "concernono sia i soggetti che ne sono titolari o che ne hanno l'amministrazione, sia l'oggetto, costituito dai beni su cui può essere esercitato il diritto, sia, infine, la situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per la tutela dell'interesse che lega i soggetti ai beni". Con riguardo ai soggetti, "occorre distinguere i singoli appartenenti alle collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, dagli enti esponenziali di tali collettività. Già prima dell'entrata in vigore della nuova legge, si riteneva che titolari del diritto fossero i singoli appartenenti ad una determinata collettività (*uti singuli* e *uti cives*) ai quali, in base all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, si riconosceva, per un verso, la legittimazione ad esperire, dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici, l'azione diretta ad ottenerne il riconoscimento, per altro verso la legittimazione ad intervenire nei giudizi di accertamento vertenti tra altre persone. Se da una parte la titolarità sostanziale del diritto di uso civico veniva ricondotta all'aggregato degli utenti, dall'altra si riconoscevano poteri strumentali di amministrazione, gestione, disposizione e tutela all'ente esponenziale degli interessi di quell'aggregato (Comune o associazione degli utenti)". La legge n. 168 del 2017 ha confermato l'assetto relativo all'individuazione dei titolari del diritto: "questi vanno sempre identificati nei singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività, l'appartenenza alla quale dipende dalle regole consuetudinarie che la disciplinano e che variano secondo le diverse realtà territoriali. La progressiva evoluzione da una prospettiva meramente liquidatoria a quella mirata soprattutto alla conservazione e valorizzazione degli usi civici e dei domini collettivi ha indotto il legislatore del 2017 ad introdurre significative innovazioni in ordine al riconoscimento giuridico, alla natura e ai poteri degli enti esponenziali, cui è affidata l'amministrazione dei beni di proprietà collettiva". Tali enti hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria e danno vita, quanto alla regolamentazione dei domini collettivi, ad un ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, soggetto alla Costituzione. Ad essi sono attribuiti poteri autonomi nella definizione delle modalità di uso congiunto dei beni da parte dei membri della collettività, attraverso il riconoscimento della capacità di autonormazione, che implica la possibilità di regolare autonomamente l'uso del bene con il limite del rispetto della Costituzione e delle regole consuetudinarie al fine della conservazione dell'assetto giuridico tradizionale del territorio e, dunque, della continuità del dominio collettivo, così come configurato *ab immemorabile*. Alla capacità di autonormazione si affianca quella di gestione economica, la quale deve tenere conto della qualificazione del patrimonio naturale, economico e culturale oggetto di gestione come "comproprietà inter-generazionale", cui conseguono limiti più penetranti di quelli derivanti dal regime giuridico di inalienabilità e indivisibilità dei beni, non potendo privarsi le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo del bene. Inoltre – diversamente dalla precedente normativa (la quale indicava nei

Comuni i principali enti amministratori dei diritti di uso civico) – la nuova legge attribuisce ai Comuni un ruolo sussidiario, stabilendo che essi provvedano, con amministrazione separata, alla gestione dei predetti beni, solo in mancanza degli enti esponenziali delle collettività titolari e riconoscendo alle popolazioni interessate la facoltà di costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali. La figura associativa in domini collettivi diventa forma privilegiata rispetto alle gestioni comunale e frazionale. Del resto la stessa legge n. 168 del 2017 fa menzione espressa delle comunioni familiari montane già riconosciute dalle leggi sulla montagna, per affermare che esse continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, non diversamente da altre forme associative volte alla gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti all'ordinamento dello Stato. “Con riguardo poi all'oggetto del rapporto giuridico di proprietà collettiva, (...) il regime dei beni gravati da usi civici (ora oggetto di domini collettivi) non è mutato nella sostanza. Esso è improntato ai principi della intrasferibilità (sia *inter vivos* che *mortis causa*), inusucapibilità, imprescrittibilità e indivisibilità. La regola generale, desumibile dalla legge n. 1766 del 1927, rimane quella per cui un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di alienazione o di liquidazione al di fuori delle ipotesi tassative contemplate dalla legge stessa e dal regolamento dettato per la sua esecuzione”. La destinazione di beni civici “può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività (sentenza n. 103 del 2017). Tale regola non ha subito modifiche a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 168 del 2017, la quale espressamente prevede che il regime giuridico dei beni collettivi resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”. Il regime è stato reso, anzi, ancor più rigido dalla disposizione secondo cui, con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Infine, quanto alla situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per tutelare l'interesse dei singoli membri della collettività all'uso promiscuo dei beni collettivi, “ad essa, conformemente al pacifico e consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, deve riconoscersi la natura di diritto soggettivo dominicale, presentando le caratteristiche tipiche del diritto di proprietà, quali, in particolare, la realtà (si tratta di un potere immediato e diretto sulla *res*), l'assolutezza (il diritto può essere fatto valere *erga omnes*) e l'inerenza (il diritto grava direttamente sul bene)” (sentenze nn. 113 del 2018, 430 del 1990 e 391 del 1989). Sotto il profilo della struttura di tali situazioni soggettive, “il diritto di proprietà collettiva implica una situazione giuridica di godimento preesistente allo Stato italiano, esercitata con caratteri di normalità e non di eccezionalità, avente ad oggetto lo sfruttamento di un fondo (...) e connotato dal carattere congiunto e riservato dell'uso”. Da una parte, i membri di una certa collettività insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva. Tale carattere congiunto dell'uso significa che i terreni sono aperti al godimento promiscuo di tutti gli appartenenti alla collettività, sicché “la proprietà collettiva si qualifica come comunione senza quote, in quanto, a differenza della comunione ordinaria, per un verso, il diritto di ogni comunista non è limitato ad una frazione o quota del bene comune; per altro verso, l'uso degli altri comunisti non trova limite nella quota o frazione di ciascuno”. D'altra parte, l'uso riservato implica che, salva diversa decisione dell'ente collettivo, “la comunità ha diritto di escludere dal godimento promiscuo coloro che non ne fanno parte”. Il carattere riservato dell'uso costituisce un riflesso della natura reale del diritto che “può essere rivendicato *erga omnes* tanto dai singoli che dalla comunità”.

#### ***5.5. Il divieto di attività edilizie quale misura di salvaguardia disposta, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, per il territorio interessato dall'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica (norme della Regione Lazio)***

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 99, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia*.

#### ***5.6. La non condonabilità delle opere abusive determinata da un vincolo sopravvenuto imposto dalla legislazione statale e regionale di tutela ambientale e archeologica (norme della Regione Lazio)***

La sentenza n. 181 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lett. b), della legge laziale n. 12 del 2004, impugnato, in relazione agli artt. 3, 42 e 97 Cost., in quanto prevede la non condonabilità delle opere abusive determinata da vincoli sopravvenuti imposti dalla legislazione

statale e regionale di tutela ambientale e archeologica. L'art. 32 della legge n. 47 del 1985, nel testo vigente, subordina il rilascio dell'autorizzazione in sanatoria per opere eseguite su immobili vincolati al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo e dispone che "le opere insistenti su aree vincolate dopo la loro esecuzione sono suscettibili di sanatoria in presenza di determinate condizioni". Il successivo art. 33 esclude la possibilità di condonare opere in contrasto con vincoli che comportino l'inedificabilità, imposti prima dell'esecuzione dell'opera stessa. L'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, facendo salve le suddette previsioni, specifica che "i vincoli aventi carattere ostativo alla sanatoria sono quelli istituiti prima della esecuzione delle opere abusive". Prima del d.l. del 2003, "sotto il vigore della sola legge n. 47 del 1985 e nell'incertezza derivante da un quadro normativo (...) che non prevedeva espressamente che il vincolo dovesse essere anteriore all'esecuzione dell'opera" per avere carattere ostativo, la questione della condonabilità delle opere in caso di vincoli sopravvenuti era stata risolta dalla giurisprudenza amministrativa "privilegiando la normativa vigente al tempo in cui la funzione si esplicava (*tempus regit actum*), essendo la più idonea alla cura del pubblico interesse in che si concreta la pubblica funzione". Attesa la peculiare *ratio* delle misure di condono, "da considerare come assolutamente *extra ordinem* e destinate a operare *una tantum* in vista di un definitivo superamento delle situazioni di abuso", il legislatore regionale, nell'esercizio delle sue competenze concorrenti in materia di governo del territorio, non può introdurre una disciplina che ampli l'ambito di applicazione di quella statale, ma solo una più restrittiva. Nel merito, la ragionevolezza della disposizione censurata è stata scrutinata in relazione alla possibilità di ipotizzare, qualora nelle more della decisione sulle istanze di condono sopravvengano vincoli ostativi all'accoglimento, una lesione del diritto di proprietà dei titolari delle opere abusive, con ripercussioni sul buon andamento della pubblica amministrazione. Invero, "la lamentata violazione del principio di certezza del diritto e di parità di trattamento, in ragione della diversa tempistica nella decisione delle domande di condono da parte delle amministrazioni competenti, non costituisce di per sé un valido motivo per escludere la conformità a Costituzione della norma". L'ordinamento "appresta strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'amministrazione inerte, idonei in particolare a tutelare il cittadino contro ritardi ingiustificati o addirittura strumentali" e, qualora tali strumenti procedurali si rivelino inefficaci, è sempre possibile far valere la responsabilità dell'amministrazione per l'ingiustificato ritardo nell'adozione del provvedimento. Inoltre, "al di là della generale impossibilità di riconoscere, di per sé, un legittimo affidamento a chi versi, non incolpevolmente, in una situazione antiggiuridica", nel contemplare espressamente i vincoli sopravvenuti tra le cause ostative alla concessione del condono, la disposizione impugnata non può ingenerare un affidamento nel proprietario che, già nel momento in cui ha presentato la domanda di condono, "era a conoscenza del quadro normativo regionale e quindi dell'alea connessa all'eventualità di una possibile successiva apposizione di un vincolo sull'area di insistenza dell'opera abusiva". Infine, perseguendo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, "non è irragionevole che il legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle sue attribuzioni".

### **5.7. La (illegittima) sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia – Invito al legislatore**

La sentenza n. 185 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 42, 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, l'art. 7, comma 6, secondo periodo, del d.l. n. 158 del 2012 che stabiliva, a carico dei concessionari del gioco e dei titolari di sale giochi e scommesse, la sanzione amministrativa pecuniaria di 50.000 euro per l'inosservanza dei plurimi obblighi informativi sui rischi della ludopatia, contemplati dal precedente comma 5. La norma puniva indistintamente differenti infrazioni con una sanzione "di considerevole severità e, al tempo stesso, fissa; dunque, non suscettibile di graduazione da parte dell'autorità amministrativa, e del giudice poi, in correlazione alle specifiche circostanze del caso concreto". La fissità del trattamento sanzionatorio impediva di "tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti, che è in funzione dell'ampiezza dell'offerta di gioco e del tipo di violazione commessa. Un conto è l'omissione delle formule di avvertimento in schedine o tagliandi di giochi soggetti ad ampia diffusione, altro conto le inadempienze relative a sale da gioco o esercizi in cui vi sia offerta di giochi pubblici, la cui gravità varia in modo rilevante secondo la dimensione e l'ubicazione della sala o dell'esercizio, il grado di frequentazione, il numero di apparecchiature da gioco presenti e la circostanza che si sia di fronte a una violazione totale, ovvero solo parziale, degli obblighi previsti. Tutto ciò fa sì che la reazione sanzionatoria possa risultare manifestamente sproporzionata per

eccesso rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma”. La validità della conclusione non è inficiata dalla circostanza che l’autore dell’illecito possa mitigare l’importo della sanzione ricorrendo al pagamento in misura ridotta. Da un lato, infatti, l’istituto costituisce una forma di definizione della contestazione puramente eventuale e implica la rinuncia al diritto di difendersi in giudizio; dall’altro, “non esclude che la sanzione, di importo significativo anche dopo la riduzione, resti di per sé fissa e tale da accomunare violazioni di disvalore sensibilmente differenziato”. Inoltre, “le sanzioni amministrative introdotte dal legislatore per contrastare la diffusione dei disturbi da gioco d’azzardo sono improntate a marcata severità, ma risultano in genere graduabili”: il che conferma l’irragionevolezza della scelta operata con la norma *de qua*. Nel sistema vigente “non si rinvengono soluzioni sanzionatorie che possano essere sostituite (...) a quella dichiarata costituzionalmente illegittima, in ragione dell’assimilabilità delle condotte sanzionate. In particolare, non soccorre la soluzione (...) di sostituire, alla sanzione colpita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, quella prevista nei confronti di chi consenta la partecipazione al gioco a minori di anni diciotto: all’evidenza, le fattispecie non sono assimilabili, stante l’eterogeneità delle condotte punite. Per la violazione ora indicata sono d’altro canto previste, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, di minor importo e graduabile (da cinquemila a ventimila euro), sanzioni accessorie di significativo spessore (...) la cui estensione (...) sarebbe contraria allo stesso verso delle questioni e certamente estranea” alle competenze della Corte. Tutto ciò non ostacola, comunque, una declaratoria di illegittimità dal contenuto meramente ablativo, spettando “al legislatore determinare, nel rispetto dei principi costituzionali, una diversa sanzione per i comportamenti considerati, stabilendone i relativi limiti minimo e massimo”.

#### ***5.8. La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l’estensione della legittimazione all’affrancazione)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 210, l’analogo voce in *L’ordinamento giurisdizionale – La giurisdizione e gli altri poteri*.

#### ***5.9. Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 213, l’analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L’esecuzione*.

### ***6. La cooperazione a carattere di mutualità***

#### ***6.1. L’obbligo, per la banca di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015 che opti per conferire l’azienda bancaria a una spa autorizzata all’esercizio dell’attività bancaria, anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, di versare al bilancio dello Stato, all’atto del conferimento, il 20% del patrimonio netto, a pena di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione***

La sentenza n. 149 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, in relazione agli artt. 41 e 45 Cost., dell’art. 2, commi 3-ter e 3-quater, del d.l. n. 18 del 2016, il quale prevede, per le banche di credito cooperativo (BCC) con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015, qualora optino per conferire l’azienda bancaria a una società per azioni autorizzata all’esercizio dell’attività bancaria anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, l’obbligo di versare al bilancio dello Stato, all’atto del conferimento, il venti per cento del patrimonio netto, prevedendo, in caso di inosservanza, la devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. La disciplina censurata si inserisce nella riforma delle BCC in cui assume un ruolo fondamentale il modello del gruppo bancario cooperativo, ritenuto la struttura più idonea a ridurre il frazionamento del settore e il *deficit* competitivo e patrimoniale di tali banche, nonché a superare le criticità emerse nella gestione delle società cooperative. Il *favor* per il modello del gruppo si evince dalla

disciplina a regime, la quale configura come sostanzialmente obbligatoria l'adesione ad esso da parte delle BCC, a prescindere dalla consistenza patrimoniale, subordinandovi l'autorizzazione della Banca d'Italia all'esercizio dell'attività bancaria in forma di BCC e imponendo, in caso di esclusione o recesso dal gruppo, la devoluzione integrale del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. Tuttavia, in sede di prima applicazione, il legislatore ha ritenuto opportuno consentire alle BCC già attive, con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro, di uscire dal settore del credito cooperativo entro sessanta giorni. L'opzione è accompagnata dall'obbligo di versamento *de quo*, che si giustifica con la preoccupazione "di preservare comunque la centralità strategica dell'adesione al gruppo bancario cooperativo (soprattutto nella fase transitoria) e di circoscrivere il rischio di depotenziamento della riforma". La previsione è stata introdotta dalla legge di conversione n. 49 del 2016, che ha riscritto interamente le disposizioni in esame al fine di evitare la paventata "demutualizzazione *de facto*" del settore del credito cooperativo nel caso in cui le BCC più significative avessero optato, come consentito dalla disciplina originaria senza alcun limite e a fronte del versamento di un'imposta straordinaria, per la trasformazione o fusione eterogenea in una spa, con conseguente uscita dal mercato di riferimento. Nella diversa logica perseguita dalla legge di conversione, il versamento si configura come il "prezzo" per avvalersi dell'opportunità di non aderire a un gruppo bancario senza dover devolvere il patrimonio ai fondi mutualistici e con la possibilità di acquisire il controllo della spa conferitaria, svolgendo al tempo stesso, la funzione di disincentivo rispetto a questa alternativa. "La circostanza che la conferente continui a perseguire uno scopo mutualistico (...) non comporta affatto che il prelievo disposto a suo carico sia di per sé lesivo della funzione sociale della cooperazione, essendo invece diretto, per le finalità di disincentivo che persegue a garanzia della realizzazione della riforma disegnata dal legislatore, a tutelare gli interessi di un settore chiave della stessa produzione cooperativistica, qual è il settore delle banche cooperative a mutualità prevalente". La disciplina censurata si colloca nel solco della linea legislativa di salvaguardia e promozione del credito cooperativo, senza impedire alle BCC di maggiore consistenza, e più in grado di operare con autonomia nel mercato, di scegliere, nella fase transitoria, una formula alternativa che consenta comunque la prosecuzione dell'attività bancaria. In assenza di disincentivi, la loro fuoriuscita avrebbe inciso negativamente sulla funzione sociale del credito cooperativo, che invece "non risulta di per sé compromessa dall'adesione delle BCC al gruppo, giacché la pur rilevante riduzione della sfera d'autonomia delle singole BCC a favore della spa capogruppo è compensata dal vincolo di quest'ultima al rispetto delle finalità mutualistiche e del carattere localistico nell'esercizio dei suoi poteri". Si è altresì esclusa la violazione del principio della concorrenza, derivante dal fatto che il prelievo, non più giustificato dall'affrancamento delle riserve, ridurrebbe la disponibilità finanziaria e la capacità della nuova banca di fare credito. Invero, il pregiudizio prospettato non deriva dall'applicazione delle disposizioni censurate, ma dall'art. 2, comma 3-*quater*, del d.l. n. 18 del 2016, secondo cui la banca conferente mantiene le riserve indivisibili al netto del versamento e continua a operare come cooperativa a mutualità prevalente, escludendo dal suo oggetto sociale l'attività bancaria.

## **7. La tutela del risparmio**

### **7.1. L'art. 47 Cost. quale norma programmatica di principio volta a orientare la discrezionalità del legislatore**

La sentenza n. 149 ha precisato che "l'art. 47 Cost. enuncia un principio programmatico (sentenza n. 143 del 1995), al quale il legislatore ordinario deve ispirarsi, bilanciandolo con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, nell'esercizio di un potere discrezionale che incontra il solo limite (...) della contraddizione del principio stesso" (sentenze nn. 29 del 2002, 143 del 1995 e 19 del 1994).

### **7.2. L'obbligo, per la banca di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015 che opti per conferire l'azienda bancaria a una spa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, di versare al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, il 20% del patrimonio netto, a pena di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione**

La sentenza n. 149 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 47 Cost., dell'art. 2, commi 3-*ter* e 3-*quater*, del d.l. n. 18 del 2016 (come convertito dalla legge n.

49 del 2016), il quale prevede, per le banche di credito cooperativo (BCC) con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015, qualora optino per conferire l'azienda bancaria a una società per azioni autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, l'obbligo di versare al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, il venti per cento del patrimonio netto, stabilendo, in caso di inosservanza, la sua intera devoluzione ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. Il bilanciamento operato dal legislatore non si pone in contraddizione con il principio della tutela del risparmio. La soluzione scoraggiata attraverso la previsione dell'obbligo di versamento non è, infatti, equivalente a quella alternativa, costituita dall'adesione ad un gruppo, in quanto comporta l'uscita della BCC dal settore del risparmio e la continuazione dell'attività in forma di spa. Peraltro, è risultato inconferente il richiamo alla sentenza n. 99 del 2018 con la quale la Corte si è pronunciata sulla legittimità di una norma del tutto diversa per contenuto e finalità, diretta ad assicurare il rispetto di requisiti stabiliti dalla disciplina dell'Unione europea e concernente la limitazione del diritto al rimborso delle azioni dei soci recedenti a seguito della trasformazione di una banca popolare in spa. Infine, il prelievo censurato non pregiudica la solidità dell'impresa bancaria, in quanto non interferisce con il possesso, in capo alla banca partecipata, degli inderogabili requisiti patrimoniali per lo svolgimento dell'attività bancaria, necessari per ottenere l'autorizzazione della Banca d'Italia al conferimento d'azienda.

## **Sezione IV**

### **I rapporti politici**

#### **1. La rilevanza di questioni in materia elettorale promananti da azioni di accertamento (i requisiti e gli argomenti impiegati dalla giurisprudenza costituzionale: la sufficienza e la non implausibilità della motivazione, il rilievo del diritto di voto, l'esigenza di scongiurare "zone franche" e l'effettiva pregiudizialità dei quesiti)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 240, l'analogo voce in *L'ordinamento dello Stato – La funzione di garanzia costituzionale*.

#### **2. Il diritto di elettorato attivo**

##### **2.1. L'identificazione ratione officii del sindaco del Comune capoluogo quale sindaco della Città metropolitana – Monito al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 240, l'analogo voce in *Gli enti locali – Gli organi*.

#### **3. Il diritto di elettorato passivo**

##### **3.1. Qualificazione come diritto politico fondamentale e inviolabile**

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. 48, riconosce "nell'elettorato passivo un diritto politico fondamentale, che l'art. 51 Cost. garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'inviolabilità ex art. 2 Cost." (sentenze nn. 25 del 2008, 288 del 2007, 160 del 1997, 344 del 1993, 539 del 1990, 571 del 1989 e 235 del 1988).

##### **3.2. Le finalità sottese alle disposizioni sulla raccolta delle sottoscrizioni a corredo delle candidature alle elezioni (garantire la relativa credibilità e affidabilità e prevenire un'eccessiva dispersione di voti)**

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. 48, ha già ripercorso origini, *ratio* e natura delle previsioni che, per le elezioni sia amministrative che politiche, richiedono la raccolta di un certo numero di sottoscrizioni a corredo delle candidature. La sentenza n. 83 del 1992 ha ricordato "gli inconvenienti – diffusi nell'ordinamento precedente, che non prevedeva oneri di sorta – che simili previsioni mirano ad evitare: da un lato, lo sfrenarsi della lotta elettorale tra coloro che per sola ambizione, o per fini ancor meno commendevoli, aspiravano alla conquista del pubblico potere, pur non riscuotendo alcun credito fra la popolazione; dall'altro, una grande dispersione di voti, che si polverizzavano fra un numero eccessivo di nomi". Le disposizioni sull'onere di raccolta delle sottoscrizioni sono adottate nell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 51 Cost., "al fine di soddisfare un'esigenza certamente non irragionevole, perché la fissazione di un numero minimo di firme è giustificato dalla duplice esigenza di garantire da un lato una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall'altro, a tale compagine un minimo di credibilità ed affidabilità". È "ormai un principio generalizzato che in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori". La giurisprudenza costituzionale "ha anche indicato il fondamento delle disposizioni che, in materia, stabiliscono reati di falso nelle autenticazioni delle sottoscrizioni": esse "proteggono il bene della genuinità della competizione elettorale (sentenza n. 84 del 1997), ed anche quello della serietà delle candidature (sentenza n. 45 del 1967)". Ha altresì "contestato l'idea che la raccolta delle sottoscrizioni sia una formalità di scarso rilievo, e ha nuovamente sottolineato la *ratio* delle disposizioni penali in materia, ricordando che il bene finale tutelato è di rango particolarmente elevato, anche sul piano della rilevanza costituzionale, in quanto intimamente connesso al principio democratico

della rappresentatività popolare: trattandosi di assicurare il regolare svolgimento delle operazioni elettorali ed il libero ed efficace esercizio del diritto di voto (sentenza n. 394 del 2006)”.

#### **4. Le elezioni politiche**

##### **4.1. La previsione di un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominale (ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai 120 giorni rispetto alla scadenza naturale) ai fini della presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati – Invito al legislatore**

La sentenza n. 48 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 18-*bis*, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, impugnato, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 51, primo comma, Cost., nella parte in cui richiede, per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati, un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominale (ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai 120 giorni rispetto alla scadenza naturale), anziché tali numeri ridotti a un quarto (come disposto dall’art. 1, comma 1123, della legge n. 205 del 2017 per le sole prime elezioni successive alla sua entrata in vigore). Le disposizioni sull’onere di raccolta delle sottoscrizioni a corredo delle candidature sono adottate nell’esercizio dei poteri previsti dall’art. 51 Cost. al fine di soddisfare una duplice non irragionevole esigenza: “garantire da un lato una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità” e “assicurare, dall’altro, a tale compagine un minimo di credibilità ed affidabilità”. Analogamente, le disposizioni che stabiliscono reati di falso nelle autenticazioni delle sottoscrizioni “proteggono il bene della genuinità della competizione elettorale” e quello della serietà delle candidature. Tenuto conto dell’ampia discrezionalità legislativa in materia e “in considerazione dell’interesse costituzionale al regolare svolgimento delle competizioni elettorali”, la Corte ha escluso che 1.500 sottoscrizioni per collegio plurinominale rappresentino un onere eccessivo e sproporzionato, pur se collocato nel contesto di una disciplina che richiede tempi ristretti per la raccolta ed è caratterizzata da incertezza rispetto al momento in cui essa deve iniziare nonché da instabilità, perché soggetta a mutamenti a ridosso delle elezioni. Né il confronto tra le varie normative succedutesi nel tempo consente di dimostrare che la disciplina vigente sia la più restrittiva per i soggetti non esonerati dall’obbligo di raccolta delle sottoscrizioni. “Troppo numerose, infatti, sono le variabili da considerare”: il numero dei collegi istituiti sull’intero territorio nazionale, la loro dimensione e popolazione; il tipo di sistema elettorale adottato a livello nazionale nonché la specifica formula elettorale con cui sono assegnati i seggi del singolo collegio; la possibilità o meno di presentare liste in coalizione; il numero dei soggetti abilitati alla raccolta e all’autenticazione delle sottoscrizioni; i termini previsti per le varie fasi del procedimento pre-elettorale; il modo in cui la legge configura l’elenco dei soggetti esonerati dall’onere di raccolta delle sottoscrizioni. “Nelle diverse regolamentazioni succedutesi nel tempo tutti questi elementi sono stati variamente disciplinati, affiancandosi in combinazioni sempre diverse, ciò che rende non solo incerto, ma anche fallace, il confronto fra discipline lontane nel tempo e nell’ispirazione. L’esame comparato delle diverse normative (...) non può essere dunque decisivo, ai fini della valutazione della manifesta irragionevolezza della soluzione attualmente vigente sulla raccolta delle sottoscrizioni. Ciascuna delle regolamentazioni sul punto è legata allo specifico sistema elettorale nel cui ambito è stata adottata, e va valutata insieme ad esso, non invece isolatamente coinvolta in comparazioni diacroniche. La ristrettezza dei tempi in cui le firme devono essere raccolte può senza dubbio costituire un aggravio (sul quale il legislatore potrebbe opportunamente intervenire), ma essa è nota in partenza ai destinatari, e non costituisce un accadimento improvviso e imprevedibile. Per parte loro, i (...) frequenti mutamenti di disciplina a ridosso delle elezioni – pur espressione di un non commendevole costume legislativo, nell’ambito di una disciplina che dovrebbe presentare i caratteri della stabilità e della certezza – esibiscono la costante natura di interventi più favorevoli, che diminuiscono l’onerosità degli adempimenti. In quanto tali (...) non possono perciò avere un peso decisivo nell’orientare verso un giudizio di irragionevolezza manifesta della disciplina censurata”. Infine, converge nella medesima direzione la diminuzione del numero complessivo dei collegi plurinomiali – e perciò delle sottoscrizioni da raccogliere – operata dal d.lgs. n. 177 del 2020, che “dà seguito alla riduzione del numero di parlamentari stabilita con legge cost. n. 1 del 2020”.

## **4.2. Il contenzioso elettorale preparatorio**

### **4.2.1. Nozione**

Il cosiddetto contenzioso elettorale preparatorio “si riferisce alle controversie relative a tutti gli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell’ammissione delle liste o di candidati (sentenza n. 236 del 2010). Il contenzioso che insorge in tale fase si distingue così da quello occasionato dal procedimento elettorale vero e proprio, che invece comprende le controversie relative alle operazioni elettorali e alla successiva proclamazione degli eletti”. Così la sentenza n. **48**.

### **4.2.2. La competenza del giudice ordinario, quale giudice dei diritti, a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni e la limitazione del controllo delle Camere alla verifica dei titoli degli eletti**

Nel rigettare un’eccezione di inammissibilità delle questioni per preteso difetto di giurisdizione del rimettente giudice ordinario, la sentenza n. **48** ha offerto significativi chiarimenti in tema di contenzioso elettorale preparatorio in vista dello svolgimento delle elezioni politiche e di interpretazione dell’art. 66 Cost. in base al quale ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità. Secondo l’art. 23, comma 2, del d.P.R. n. 361 del 1957, contro le decisioni adottate dagli Uffici centrali circoscrizionali di ricusazione di liste o di dichiarazione d’invalidità delle candidature, i delegati di lista possono ricorrere all’Ufficio centrale nazionale. L’attività di controllo di tali collegi “ha natura amministrativa: il fatto che siano collocati presso le Corti d’appello e la Corte di cassazione non comporta che i collegi medesimi siano inseriti nell’apparato giudiziario, evidente risultando la carenza, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello strutturale, di un nesso organico di compenetrazione istituzionale che consenta di ritenere che essi costituiscano sezioni specializzate degli uffici giudiziari” (sentenze nn. 259 del 2009, 164 del 2008, 104 del 2006, 29 del 2003, 387 del 1996). L’art. 87, comma 1, del citato d.P.R. dispone che alla Camera dei deputati è riservata la convalida dell’elezione dei propri componenti; essa pronuncia giudizio definitivo sulle contestazioni o proteste e sui reclami presentati agli Uffici delle singole sezioni elettorali o all’Ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente. Il controllo delle Camere si configura come “unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni” (sentenze nn. 259 del 2009 e 113 del 1993). La giurisprudenza di legittimità ritiene, con diritto vivente, che rispetto alle decisioni dell’Ufficio centrale nazionale sussista difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario e del giudice amministrativo perché l’art. 66 Cost. riserverebbe alle Camere, tramite le Giunte, anche il giudizio sul contenzioso pre-elettorale, compreso quello relativo all’ammissione delle liste, restando precluso qualsiasi intervento giurisdizionale, anche cautelare. La giurisprudenza amministrativa reputa il contenzioso in esame ripartito fra l’Ufficio centrale nazionale e le Assemblee parlamentari, in virtù di una norma eccezionale di carattere derogatorio (l’art. 66 Cost.) che delineerebbe un regime di riserva parlamentare, strumentale alla necessità di garantire l’indipendenza del Parlamento. Dal canto loro, le Giunte delle elezioni di Camera e Senato assumono la propria competenza a pronunciare giudizio definitivo, ai sensi dell’art. 87 del d.P.R. del 1957, su ricorsi e reclami, compresi quelli relativi al procedimento elettorale preparatorio, ma solo al fine di verificare i titoli di ammissione degli eletti e la corretta composizione dell’organo elettivo. In questa lettura, l’art. 66 Cost. non include la possibilità di un sindacato delle Camere sulle esclusioni di contrassegni, liste o candidati, decise prima dello svolgimento delle elezioni. In relazione alle decisioni degli uffici elettorali che abbiano limitato il diritto dei cittadini di presentare liste o candidarsi, “risulta un quadro complessivo in cui le controversie che precedono lo svolgimento delle elezioni politiche scontano un evidente vuoto di tutela giurisdizionale; assenza di tutela che si riproduce anche di fronte alle Giunte delle Camere, pur ad elezioni avvenute”. I problemi posti da questo peculiare assetto sono giunti alla Corte attraverso la via sia del conflitto tra poteri, sollevato da associazioni politiche nei confronti di Camera e Senato, sia del giudizio incidentale. I conflitti sono stati dichiarati inammissibili per carenza del requisito soggettivo del ricorrente (ordinanze nn. 196 del 2020 e 79 del 2006); in via incidentale, è stata dichiarata (manifestamente) inammissibile la questione relativa all’impossibilità di impugnare davanti a un giudice (ordinanza n. 512 del 2000) o davanti al giudice amministrativo (sentenza n. 259 del 2009) le decisioni dell’Ufficio centrale nazionale. Tuttavia, la sentenza del 2009 ha osservato che, “pur non essendosi in presenza di un vuoto di tutela, si versava in una situazione di incertezza sul giudice competente, (...) da risolvere con gli strumenti giurisdizionali, comuni e costituzionali, esistenti”. Il diniego di giurisdizione da parte del Parlamento sulle situazioni giuridiche soggettive, in ipotesi lese nel

procedimento elettorale preparatorio alle elezioni politiche, avrebbe potuto dar luogo piuttosto a un conflitto di giurisdizione (ordinanza n. 117 del 2006). La negazione dell'esistenza di un vuoto di tutela poggiava sul rilievo che "le questioni attinenti le candidature, che vengono ammesse o respinte dagli uffici competenti, nel procedimento elettorale preparatorio, riguardano un diritto soggettivo, tutelato per di più da una norma costituzionale, come tale rientrante, in linea di principio, nella giurisdizione del giudice ordinario". Confortava nella stessa direzione l'art. 44 della legge n. 69 del 2009 recante delega, scaduta, al Governo per l'introduzione della giurisdizione amministrativa esclusiva nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni politiche. La pronuncia del 2009, "affermando, pur solo in principio, la giurisdizione del giudice ordinario", già riteneva che "la forza precettiva dell'art. 66 Cost. non copre il contenzioso pre-elettorale, che perciò ben può essere escluso dal perimetro di efficacia della norma costituzionale". La conclusione è stata ribadita e ulteriormente argomentata. Essa è coerente con il tenore testuale dell'art. 66 Cost. e con l'ispirazione fondamentale che guidò i Costituenti: "garantire l'autonomia delle Assemblee parlamentari nella decisione circa le controversie relative ai titoli di ammissione dei propri componenti e perciò (...) dei proclamati eletti, e solo di questi ultimi. In Assemblea Costituente fu vivacemente discussa la scelta se riservare la verifica sulle elezioni alle Camere o ad organi (anche giurisdizionali) ad esse estranee, ma non venne mai messo in dubbio che la verifica da disciplinare in Costituzione dovesse avere ad oggetto esclusivamente l'accertamento della condizione di quanti, a seguito del voto, fossero stati proclamati eletti". Ferma questa *ratio* essenziale, "il tenore dell'art. 66 Cost. non sottrae affatto al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti, la competenza a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni, quando non si ragiona né di componenti eletti di un'assemblea parlamentare né dei loro titoli di ammissione. È, del resto, il rilievo stesso del diritto di elettorato passivo, aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica (sentenza n. 141 del 1996), a imporre questa soluzione". Se "una tutela dei diritti effettiva richiede l'accesso a un giudice" (sentenze nn. 182 del 2014 e 119 del 2013), a maggior ragione "il presidio della tutela giurisdizionale deve assistere un diritto inviolabile, quale quello ora in esame. Previsione del diritto inviolabile e garanzia del ricorso al giudice per assicurarne la tutela devono insomma coesistere e sorreggersi reciprocamente". In definitiva, se "la grande regola del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, non può conoscere eccezioni, salvo quelle strumentali alla necessità di garantire l'indipendenza del Parlamento (sentenza n. 262 del 2017), non vi sono ragioni per attribuire all'art. 66 Cost. il significato di estendere, anziché ridurre, quelle eccezioni". Spetta alla giurisprudenza comune "tenere in conto questa interpretazione, quanto alla conseguente lettura delle disposizioni di legge ordinaria che con l'art. 66 Cost. fanno sistema".

#### ***4.2.3. La differente tutela accordata al diritto di elettorato attivo e al diritto di elettorato passivo – Monito al legislatore***

La sentenza n. 48 ha precisato che, a prescindere dalle "innegabili differenze che qualificano il modo d'essere" del diritto di elettorato attivo e passivo, entrambi gli aspetti del diritto di voto esigono tutela, nella fase precedente allo svolgimento delle elezioni, di fronte a un giudice: "quello ordinario, che ne è in principio il giudice naturale, oppure, se così la legge preveda, il giudice amministrativo, in via di giurisdizione esclusiva". Un "vuoto di tutela" caratterizza, tuttavia, l'attuale regime del diritto di elettorato passivo. "Laddove il diritto di elettorato attivo sia messo in discussione nella sua stessa esistenza, l'ordinamento appresta un idoneo rimedio giurisdizionale: così, per contestare un provvedimento (delle competenti Commissioni elettorali) di cancellazione dalle liste elettorali, oppure la mancata iscrizione in queste, la legge attribuisce il diritto di agire davanti al giudice ordinario" (art. 42 del d.P.R. n. 223 del 1967) con procedura regolata dal rito sommario di cognizione e la relativa controversia è trattata in ogni grado in via d'urgenza. Nel corso della procedura, possono essere sollevate questioni di costituzionalità della disciplina che regola l'elettorato attivo e la tenuta e la revisione delle liste elettorali (sentenza n. 47 del 1970). Inoltre, le sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017 hanno considerato ammissibili questioni "sollevate in relazione a norme di legge dalla cui applicazione possa derivare non già (...) una lesione all'esistenza stessa del diritto di elettorato attivo, bensì un'incertezza circa la pienezza del diritto di voto e la sua conformità ai principi costituzionali", a causa della formula elettorale di volta in volta vigente. L'ammissibilità delle questioni su leggi elettorali "è stata motivata – oltre che sulla base del positivo riscontro del rapporto di pregiudizialità tra giudizio *a quo* e giudizio costituzionale e sulla scorta del rilievo essenziale del diritto oggetto di accertamento – soprattutto in nome dell'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 (...). Ciò per evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico dell'ordinamento". Viceversa, "in casi in cui le disposizioni oggetto di censura, relative alle elezioni per il Parlamento europeo, avrebbero potuto pervenire al vaglio di legittimità costituzionale in un giudizio originatosi in via incidentale nel contenzioso elettorale, le questioni sono state dichiarate inammissibili. Essendo previsto un apposito procedimento in cui il diritto di voto può trovare tutela di fronte a un giudice (quello amministrativo), non solo successivamente alle elezioni, ma anche prima di esse, nell'ambito del procedimento elettorale preparatorio, appunto in tale sede possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale e non sussiste perciò alcuna zona franca (sentenza n. 110 del 2015; ordinanza n. 165 del 2016)". Per il diritto di elettorato passivo la situazione è ben diversa. Per le elezioni politiche nazionali, "manca una disciplina legislativa che assicuri accesso tempestivo alla tutela giurisdizionale nei confronti di decisioni in ipotesi lesive dell'esistenza stessa del diritto, quali i provvedimenti di ricasazione di liste o d'incandidabilità, a differenza di quel che accade per le elezioni europee o amministrative (...), nel cui ambito è ben possibile ricorrere al giudice avverso analoghe decisioni e, in quella sede, eccipire le pertinenti questioni" di costituzionalità (sentenze nn. 214 del 2017, 276 del 2016, 236 del 2015). Secondo l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 235 del 2012, "l'accertamento dell'incandidabilità alle elezioni politiche nazionali è demandato agli Uffici elettorali in occasione della presentazione delle liste e l'unico rimedio ammesso avverso la decisione è il ricorso all'Ufficio centrale nazionale. Con la conseguenza (...) che sulle disposizioni (...) che prevedono le fattispecie d'incandidabilità in questione il controllo di legittimità costituzionale è di fatto precluso. In questo specifico ambito, è giocoforza riconoscere che si è in presenza di una zona franca dalla giustizia costituzionale, e dalla giustizia *tout-court*, quantomeno nella sua dimensione effettiva e tempestiva, ciò che non è accettabile in uno Stato di diritto". L'interesse ad agire in accertamento innanzi al giudice ordinario poggia sulla necessità di "esperire l'azione in un momento largamente anticipato rispetto alla data in cui dovranno essere indette le elezioni e, quindi, ben prima dell'avvio del vero e proprio procedimento elettorale preparatorio. Solo in questo modo, infatti, è attualmente possibile ottenere – particolarmente se insorgano in via incidentale dubbi sulla legittimità costituzionale delle norme che regolano l'accesso alla competizione elettorale – una pronuncia tempestiva, prima dello svolgimento delle elezioni". Con riguardo alle elezioni amministrative, ma con considerazioni estensibili a quelle politiche, la sentenza n. 236 del 2010 ha affermato che "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, poiché 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. In un quadro in cui è la stessa Costituzione a disporre termini stringenti (in base all'art. 61 Cost., le elezioni delle nuove Camere devono svolgersi entro 70 giorni dalla fine delle precedenti), ne deriva la necessità, anche per le elezioni politiche, della previsione di un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva. In attesa del necessario intervento del legislatore, allo stato attuale della normativa e delle interpretazioni su di essa prevalenti, l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario – sempre che sussista l'interesse ad agire (...) – risulta l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione".

## **5. Il diritto di petizione**

### **5.1. La qualificazione in termini di diritto individuale, anziché di attribuzione costituzionale tutelabile con lo strumento del conflitto interorganico (l'inammissibilità del conflitto promosso da un cittadino per conto dei firmatari di una petizione conseguente all'introduzione dell'obbligo di certificazione verde COVID-19)**

La Costituzione "disciplina il diritto di petizione all'art. 50, prevedendo che tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità". Tale

istituto “si configura quale diritto individuale, sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione tra i rapporti politici, e non quale attribuzione costituzionale”; le attribuzioni suscettibili di generare un conflitto, invece, “non possono che essere quelle previste nella Parte II della Costituzione, dedicata all’ordinamento della Repubblica”. Anche nell’ambito del diritto europeo, la petizione è oggetto di un diritto collegato alla cittadinanza europea, regolato dagli artt. 20 TFUE e 44 CDFUE, che prevedono la facoltà per i cittadini europei di presentare petizioni al Parlamento europeo. Inoltre, la presentazione di una petizione “non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti, bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti”, come conferma la disciplina dei regolamenti parlamentari. La natura, il contenuto e gli effetti giuridici del diritto di petizione, dunque, “lo differenziano nettamente” da altri istituti, quali l’iniziativa legislativa popolare (che costituisce “una forma di esercizio di una attribuzione, quella dell’iniziativa legislativa, che la inserisce all’interno del procedimento di formazione della legge”) e, soprattutto, il *referendum* abrogativo (che consente agli elettori, attraverso un procedimento puntualmente disciplinato, di “concorrere alla formazione di una decisione legislativa al di fuori delle aule parlamentari, con effetti giuridici diretti sull’ordinamento”). Siffatti istituti, facenti parte dell’ordinamento della Repubblica, “sono espressione della volontà popolare, esercitata da *quorum* di elettori predefiniti dalla stessa Costituzione, mentre la petizione, proprio perché mero diritto individuale, può essere presentata da qualsiasi cittadino e la sua natura non cambia (...) ove sottoscritta da più cittadini”. Pertanto, “non ci si trova innanzi a una funzione attribuita dalla Costituzione a un determinato numero di cittadini o elettori, ma, appunto, a un diritto del singolo, che mai potrebbe trovare tutela, quand’anche impedito, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri” (ordinanze nn. 39 del 2019, 164 del 2018, 277 del 2017, 256 del 2016, 121 del 2011, 85 del 2009). Sulla scorta delle riferite considerazioni, l’ordinanza n. 254 ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso, nei confronti di numerosi organi (Camera dei deputati, Senato della Repubblica, I e XII Commissione permanente della Camera, I e X Commissione permanente del Senato, Consiglio dei ministri, Presidente del Consiglio, Presidente della Repubblica) in relazione a plurimi parametri, da un cittadino per conto dei firmatari di una petizione presentata alle Camere avente ad oggetto l’introduzione, con il d.l. n. 111 del 2021, dell’obbligo di certificazione verde COVID-19 (“*green pass*”). La petizione è stata regolarmente ricevuta dalle Camere, numerata e assegnata alle commissioni competenti. Di conseguenza, il conflitto è risultato privo dei requisiti soggettivo e oggettivo, essendo stato promosso impropriamente solo per portare all’attenzione della Corte gli asseriti vizi di legittimità del d.l. n. 111 e della legge di conversione. La mancanza dei requisiti di ammissibilità ha precluso altresì l’esame della richiesta di autorimessione della questione di costituzionalità del citato d.l., tra l’altro manifestamente irrilevante per la carenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la risoluzione della questione e la definizione del giudizio.

## **6. La disciplina statale dell’incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive**

### **6.1. Le finalità perseguite e la riconducibilità del nucleo essenziale alla competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, prevalente sulle attribuzioni regionali**

La sentenza n. 35 ha ribadito che le misure contemplate dalla normativa “in tema di incandidabilità alle cariche elettive, di decadenza di diritto da esse a seguito di condanna definitiva per determinati reati, nonché di sospensione automatica in caso di condanna non definitiva”, sono dirette “ad assicurare la salvaguardia dell’ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell’intera collettività” (sentenze nn. 118 del 2013, 352 del 2008 e 288 del 1993). In ragione di questa sua finalità, il nucleo essenziale della disciplina *de qua* “è stato ricondotto all’ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva *ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.*” (sentenze nn. 118 del 2013, 218 del 1993 e 407 del 1992), materia a carattere prevalente “pur quando essa interferisca con la competenza regionale *ex art. 122, primo comma, Cost.*” (sentenze nn. 36 del 2019 e 118 del 2013).

## **6.2. La sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti**

### **6.2.1. La natura cautelare della misura a tutela di principi costituzionali**

Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. 35, “le misure dell’incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive previste nel d.lgs. n. 235 del 2012, ancorché collegate alla commissione di un illecito, non hanno carattere sanzionatorio e rappresentano solo conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle cariche pubbliche considerate. La sospensione dalla carica, in particolare, risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio e costituisce, per la sua natura provvisoria, misura sicuramente cautelare” (sentenze nn. 276 del 2016 e 236 del 2015). “Il legislatore ha infatti considerato che la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione (...) può comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall’art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione, e dall’art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche il dovere di adempierle con disciplina ed onore” (sentenza n. 36 del 2019).

### **6.2.2. Il mancato coinvolgimento delle Regioni nell’adozione della normativa**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 35, la voce *Il mancato coinvolgimento delle Regioni nella formazione del decreto legislativo che prevede la sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti (disposizione espressiva di competenza esclusiva statale prevalente sulle attribuzioni regionali) in Il principio cooperativo – L’ambito applicativo del principio di leale collaborazione.*

### **6.2.3. La preclusione di una valutazione giudiziaria di proporzionalità della misura cautelare**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 35, la voce *La sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti, con conseguente preclusione di una valutazione giudiziaria di proporzionalità della misura cautelare in Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU.*

## **6.3. La sospensione di diritto dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti**

### **6.3.1. La natura cautelare della misura a tutela di principi costituzionali**

Secondo l’orientamento ripreso dalla sentenza n. 230, “di recente fatto proprio dalla Corte europea dei diritti dell’uomo (sentenza 17 giugno 2021, Miniscalco contro Italia; decisione 18 maggio 2021, Galan contro Italia), la sospensione “non ha natura sanzionatoria, ma è una misura cautelare diretta a evitare che coloro che sono stati condannati anche in via non definitiva per determinati reati gravi o comunque offensivi della pubblica amministrazione – come il peculato (...) – rivestano cariche elettive, mettendo così in pericolo il buon andamento dell’amministrazione stessa e la sua onorabilità” (sentenze nn. 35 del 2021, 36 del 2019, 276 del 2016 e 236 del 2015). “L’adeguatezza della misura a corrispondere a queste esigenze va dunque apprezzata in una logica che prescinde dalla concreta gravità del reato contestato e dalla pena irrogata, e che si incentra invece sulla finalità cautelare perseguita, che è quella di evitare che la permanenza dell’eletto nell’organo elettivo pregiudichi lo stesso interesse al buon andamento e all’onorabilità della pubblica amministrazione”.

### **6.3.2. La preclusione al giudice di un sindacato di proporzionalità della misura rispetto alla gravità dei fatti accertati in sede penale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 230, la voce *La preclusione al giudice di un sindacato di proporzionalità della sospensione di diritto dalla carica di sindaco, in conseguenza della condanna non*

*definitiva per taluni delitti, rispetto alla gravità dei fatti accertati in sede penale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

### **6.3.3. La previsione della durata fissa di 18 mesi**

La sentenza n. 230 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in relazione agli artt. 3, primo comma, 27, secondo comma, 48, commi primo e secondo, 51, primo comma, e 97, secondo comma, Cost., dell'art. 11, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 235 del 2012 che prevede la durata fissa di 18 mesi della sospensione di diritto dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti. La richiesta del giudice *a quo* di calibrare la durata della sospensione sulla maggiore o minore gravità dell'esigenza cautelare di tutela del buon andamento e della legalità dell'azione amministrativa "non introduce significativi elementi di novità rispetto ai temi già esaminati" dalla Corte (sentenze nn. 35 del 2021, 36 del 2019, 276 del 2016 e 236 del 2015). La sospensione *de qua* non ha natura sanzionatoria, ma è una misura cautelare diretta a evitare che coloro che sono stati condannati anche in via non definitiva per determinati reati gravi o comunque offensivi della pubblica amministrazione rivestano cariche elettive, mettendo in pericolo il buon andamento e l'onorabilità dell'amministrazione. L'adeguatezza della misura rispetto a tali esigenze va "apprezzata in una logica che prescinde dalla concreta gravità del reato contestato e dalla pena irrogata, e che si incentra invece sulla finalità cautelare perseguita, che è quella di evitare che la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo pregiudichi lo stesso interesse al buon andamento e all'onorabilità della pubblica amministrazione". Inoltre – spettando al legislatore, "nell'esercizio di una non irragionevole discrezionalità, la facoltà di effettuare il necessario bilanciamento degli interessi coinvolti" (sentenze nn. 25 del 2002 e 206 del 1999) – la necessità di una graduazione della misura cautelare non si può ricavare dall'ampliamento, rispetto all'originaria previsione dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, della platea dei reati per cui è prescritta la sospensione dalla carica, *ab initio* limitata ai reati di criminalità organizzata ed estesa poi ad altri, come quelli contro la pubblica amministrazione. Infatti, non irragionevolmente il legislatore ha accomunato nello stesso trattamento "reati resi omogenei dall'essere direttamente connessi alle funzioni che i condannati sarebbero chiamati ad assumere, perché di particolare gravità (...) o perché commessi contro la pubblica amministrazione, quindi di specifico rilievo in funzione dell'attitudine a incidere sull'immagine e l'onorabilità" della stessa. Né la natura cautelare della finalità perseguita impone una variazione della misura in rapporto al tipo e alla concreta gravità del reato in quanto la sospensione non fa altro che anticipare in via interinale l'effetto interdittivo, parimenti non diretto a finalità punitive, in attesa del consolidamento dell'accertamento penale. La non irragionevolezza del bilanciamento legislativo è stata argomentata in più occasioni anche alla luce della temporaneità e gradualità dei suoi effetti, trattandosi di misura "rigorosamente circoscritta nel tempo e destinata a cessare immediatamente nel caso di sopravvenuti non luogo a procedere, proscioglimento o assoluzione dell'eletto ovvero a essere prolungata di ulteriori dodici mesi ove la condanna sia confermata in appello. Inoltre, la disciplina – che prevede più rigorosi presupposti di applicabilità della misura al di fuori dei reati più gravi e dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione – è ispirata a un'evidente *ratio* differenziatrice, fondata sull'assunto che, quando si tratti di reati meno gravi, l'esigenza di tutela oggettiva dell'ente territoriale viene meno o si indebolisce. La valutazione di non irragionevolezza non è poi scalfita considerando l'art. 48 Cost. Se "la *ratio* della sospensione è prevalentemente quella della tutela oggettiva del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione, e solo in misura limitata quella della protezione del rapporto di fiducia tra eletti ed elettori", la scelta legislativa di non attribuire rilievo all'intervenuta investitura popolare del condannato, e di far prevalere, nei predetti termini, l'interesse alla legalità dell'amministrazione non risulta irragionevole; in questa logica, l'atto di fiducia di parte dell'elettorato che elegge il candidato già condannato (in via non definitiva) "non è sufficiente a far venir meno l'esigenza di tutela oggettiva dell'ente territoriale. Senza considerare le esigenze di garanzia dell'intero corpo elettorale, le cui altrettanto meritevoli aspirazioni all'onorabilità e alla credibilità dell'eletto possono essere messe in discussione dall'elezione del condannato". *A fortiori*, la non irragionevolezza della scelta legislativa deve essere riconosciuta quando la condanna non definitiva sopravvenga all'elezione, posto che in tale ipotesi l'elettore ha espresso la propria scelta nella mera consapevolezza, tutt'al più, della pendenza del procedimento penale a carico del candidato. Infine, è stato ritenuto privo di ogni rilievo il principio di non colpevolezza, in quanto la sospensione non ha natura sanzionatoria, essendo priva dei tratti funzionali tipici della pena; essa "non consegue a un giudizio di riprovazione personale, ma è semplicemente diretta a garantire l'oggettiva onorabilità di chi riveste la funzione".

## **Sezione V**

### **I tributi**

#### **1. Il dovere tributario**

##### **1.1. La riconducibilità al principio di solidarietà e la preordinazione al finanziamento dei diritti costituzionali**

La sentenza n. **120** ha ribadito che il dovere tributario, “riconducibile al valore inderogabile della solidarietà di cui all’art. 2 Cost., è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi (sentenza n. 288 del 2019)”.

##### **2. L’art. 53 Cost. come espressione specifica in materia tributaria dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza**

La sentenza n. **149** ha rammentato che l’art. 53 Cost. rappresenta l’“espressione specifica in materia tributaria del principio di uguaglianza e di ragionevolezza” (sentenze nn. 142 del 2014, 116 del 2013 e 111 del 1997; ordinanza n. 341 del 2000).

#### **3. Gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria**

Secondo il costante orientamento ripreso dalla sentenza n. **149** (sentenze nn. 263 del 2020, 240 del 2019, 89 del 2018, 269 del 2017, 70 del 2015, 219 e 154 del 2014), “gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono individuabili in una disciplina legale diretta, in via prevalente, a determinare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo, che non integri una modifica di un rapporto sinallagmatico, e nella destinazione delle risorse, connesse a un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, a sovvenire a pubbliche spese. Si deve comunque trattare di un prelievo coattivo, finalizzato al concorso alle pubbliche spese e posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva (sentenza n. 102 del 2008). Tale indice, inoltre, deve esprimere l’idoneità di ciascun soggetto all’obbligazione tributaria” (sentenze nn. 70 del 2015, 91 del 1972, 97 del 1968, 89 del 1966, 16 del 1965 e 45 del 1964).

#### **4. La tendenziale irrilevanza del nomen iuris usato dal legislatore**

La costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **149** considera “irrilevante il *nomen iuris* usato dal legislatore, occorrendo riscontrare in concreto e caso per caso se si sia o no in presenza di un tributo” (sentenze nn. 58 del 2015, 141 del 2009, 334 del 2006 e 73 del 2005).

#### **5. L’evoluzione del concetto di capacità contributiva nel complesso contesto contemporaneo**

L’ordinanza n. **165** ha puntualizzato che, “in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica (sentenza n. 288 del 2019)”.

#### **6. Il principio di polisistematicità dell’ordinamento tributario e il ragionevole adattamento ai vari tributi di istituti comuni**

“È (...) rimesso alla valutazione discrezionale del legislatore, anche in forza del principio della polisistematicità dell’ordinamento tributario, il ragionevole adattamento ai vari tributi di istituti comuni, quali la prescrizione e la decadenza della pretesa fiscale” (sentenze nn. 201 del 2020 e 375 del 2002), “combinandole e modulandole in relazione agli specifici interessi di volta in volta coinvolti”. Così la sentenza n. **200**.

## ***7. L'inidoneità delle disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente a fungere da parametro del giudizio di costituzionalità***

Le disposizioni della legge n. 212 del 2000 in materia di statuto dei diritti del contribuente, pur costituendo principi generali dell'ordinamento tributario e potendo essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali, "non possono essere assunte quale parametro di legittimità costituzionale, in quanto hanno rango di legge ordinaria" (sentenza n. 247 del 2011). Così la sentenza n. 167.

## ***8. Le imposte sui redditi***

### ***8.1. La necessità di un'adeguata giustificazione delle discriminazioni qualitative dei redditi***

Con riguardo alle cosiddette discriminazioni qualitative dei redditi, l'ordinanza n. 165 ha rammentato che, in forza del combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., "ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione" (sentenze nn. 288 del 2019, 104 del 1985 e 42 del 1980).

### ***8.2. La detraibilità dall'IRPEF delle erogazioni eseguite, tramite sistemi tracciabili, da candidati ed eletti alle cariche pubbliche in favore di partiti e movimenti politici, pur se non caratterizzate da spirito di liberalità***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 207, l'analoga voce in *I rapporti politici*.

### ***8.3. L'addizionale IRES applicata, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, alla Banca d'Italia e agli enti creditizi, finanziari e assicurativi***

L'ordinanza n. 165 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 133 del 2013, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto prevede l'applicazione, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2013, di un'addizionale di 8,5 punti percentuali all'aliquota dell'imposta sui redditi delle società (IRES) a carico degli enti creditizi e finanziari, della Banca d'Italia e delle società ed enti che esercitano attività assicurativa. Le censure sono state inquadrate nell'ambito delle discriminazioni qualitative dei redditi per cui "ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione". La sentenza n. 288 del 2019 ha già dichiarato non fondate le medesime questioni e i rimettenti non hanno apportato nuovi argomenti. Per un verso, il presupposto dell'addizionale non attiene né alla sussistenza di extraprofitti, né alla elevata liquidità a breve dei soggetti operanti nei settori creditizi, finanziari e assicurativi; per l'altro, "non appare in sé censurabile (...) che il legislatore abbia assunto come presupposto dell'imposizione l'appartenenza dei soggetti passivi della nuova imposta al mercato finanziario (...), ravvisandovi uno specifico indice di capacità contributiva, dati i connotati di tipo oligopolistico, con la conseguenza che le imprese in esso operanti dispongono di un significativo potere di mercato, derivante anche da un certo grado (variabile in relazione ai servizi e ai settori) di anelasticità della domanda; del resto, in un contesto complesso come quello contemporaneo, dove si sviluppano nuove e multiformi creazioni di valore, il concetto di capacità contributiva non necessariamente deve rimanere legato solo a indici tradizionali come il patrimonio e il reddito, potendo rilevare anche altre e più evolute forme di capacità, che ben possono denotare una forza o una potenzialità economica". Inoltre, la citata sentenza ha ritenuto non travalicato il limite dell'arbitrarietà della misura dell'imposizione, in quanto la disposizione denunciata va considerata nel contesto di una più ampia riforma legislativa, che ha recato significativi effetti compensativi in riferimento ai soggetti passivi della nuova imposta. Il legislatore, con plurimi interventi agevolativi, ha dimostrato di venire incontro a una puntuale esigenza degli specifici settori finanziario, creditizio e assicurativo, in conseguenza della crisi economica. Infine, "il suddetto intervento legislativo, in connessione con quello sulla seconda rata dell'IMU, ha, in ogni caso, comportato uno spostamento della fiscalità dall'imposizione immobiliare sulle persone fisiche a

quella reddituale su determinate persone giuridiche, avvantaggiando comunque anche le famiglie meno abbienti colpite dalla difficile fase congiunturale, con un innegabile, per quanto parziale, effetto redistributivo e solidaristico”.

## **9. L'imposta di registro**

### **9.1. L'applicazione dell'imposta secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, sulla base degli elementi desumibili da esso e prescindendo, di regola, da quelli extratestuali e dagli atti collegati**

La sentenza n. 39 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 (come modificato dall'art. 1, comma 87, lett. a, nn. 1 e 2, della legge n. 205 del 2017) secondo cui l'imposta di registro è applicata secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili da esso, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti collegati, salve le disposizioni degli articoli successivi. Le questioni sono “prive di argomenti sostanzialmente nuovi rispetto a quelle già (...) dichiarate non fondate con sentenza n. 158 del 2020” la quale ha concluso che il censurato art. 20 “non si pone in contrasto né con il principio di capacità contributiva, né con quelli di ragionevolezza ed eguaglianza tributaria”. Gli invocati parametri “non si oppongono in modo assoluto a una diversa concretizzazione” legislativa dei predetti principi, che sia diretta “a identificare i presupposti impositivi nei soli effetti giuridici desumibili dal negozio contenuto nell'atto presentato per la registrazione, senza alcun rilievo di elementi tratti *aliunde*, salvo quanto disposto dagli articoli successivi”. In tal modo, “il criterio di qualificazione e di sussunzione in via interpretativa risulta omogeneo a quello della tipizzazione, secondo le regole del testo unico e in ragione degli effetti giuridici dei singoli atti distintamente individuati dal legislatore nelle relative voci di tariffa”.

### **9.2. L'intervenuta attribuzione di efficacia retroattiva, con norma interpretativa, alla regola che dispone l'applicazione dell'imposta secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione (norma di sistema che riafferma l'origine storica dell'“imposta d'atto”)**

La sentenza n. 39 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 1, comma 1084, della legge n. 145 del 2018 secondo cui l'art. 1, comma 87, lett. a), della legge n. 205 del 2017 reca l'interpretazione autentica dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 ove si prevede che l'imposta di registro è applicata secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili da esso, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti collegati, salve le disposizioni degli articoli successivi. Peculiare è la vicenda normativa in esame: la censurata disposizione “non detta direttamente, come spesso avviene, un contenuto che viene definito dalla stessa quale interpretazione autentica di una precedente disciplina. Essa è invece rivolta a definire, esplicitandola con la forza della legge, la natura di un pregresso intervento legislativo, quello del 2017, che non si era auto-qualificato, affermandone il carattere di interpretazione autentica e di conseguenza determinandone l'efficacia retroattiva”. Nella specie, rileva “l'intera, decennale, vicenda che ha interessato la complessa questione dell'applicazione dell'imposta di registro, caratterizzata (...) da uno stratificarsi di interpretazioni, che la giurisprudenza ha sviluppato anche in risposta alle varie forme in cui l'ordinamento si andava evolvendo per volontà del legislatore”. La sentenza n. 158 del 2020 ha chiarito che l'art. 1, comma 87, lett. a), della legge n. 205 del 2017 “appare finalizzato a ricondurre il citato art. 20 all'interno del suo alveo originario, dove l'interpretazione, in linea con le specificità del diritto tributario, risulta circoscritta agli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione”, concludendo che la clausola finale di salvezza degli articoli successivi concorre ad avvalorare la “valenza sistematica dell'intervento legislativo del 2017 nell'assetto della disciplina del tributo”. Tale valenza “è stata peraltro evidenziata anche nel raccordo con l'abuso del diritto”, con la precisazione che, sul piano costituzionale, la pretesa interpretazione evolutiva dell'art. 20, incentrata sulla nozione di causa reale, “provocherebbe incoerenze nell'ordinamento, quantomeno a partire dall'introduzione dell'art. 10-bis della legge n. 212 del 2000. Infatti, consentirebbe all'amministrazione finanziaria, da un lato, di operare in funzione antielusiva senza applicare la garanzia del contraddittorio endoprocedimentale stabilita a favore del contribuente e,

dall'altro, di svincolarsi da ogni riscontro di indebiti vantaggi fiscali e di operazioni prive di sostanza economica, precludendo di fatto al medesimo contribuente ogni legittima pianificazione fiscale" (pacificamente ammessa nell'ordinamento tributario nazionale ed europeo). Non è stata perciò considerata irragionevole l'attribuzione di efficacia retroattiva a un intervento che ha assunto un carattere di sistema e che "ha certamente fissato uno dei contenuti normativi riconducibili, più che all'ambito semantico di una singola disposizione, a quello dell'intero impianto sistematico della disciplina sostanziale e procedimentale dell'imposta". La sua origine storica di "imposta d'atto" non risulta superata dal legislatore né intaccata dalla prospettiva, legata alle "possibili, future, scelte legislative", di un "eventuale aggiornamento della disciplina dell'imposta di registro che tenga conto della complessità delle moderne tecniche contrattuali e dell'attuale stato di evoluzione tecnologica, con riguardo, in particolare, sia al sistema di registrazione degli atti notarili, sia a quello di gestione della documentazione da parte degli uffici amministrativi finanziari". Peraltro, "la legittimità di un intervento che attribuisce forza retroattiva a una genuina norma di sistema non è contestabile nemmeno quando esso sia determinato dall'intento di rimediare a un'opzione interpretativa consolidata nella giurisprudenza (anche di legittimità) che si è sviluppata in senso divergente dalla linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore (sentenza n. 402 del 1993)". Sotto un ulteriore profilo, si è osservato che i tre elementi di novità rappresentati dall'utilizzo del singolare "atto", dal divieto di valorizzazione dei dati extratestuali e degli atti collegati e dalla salvezza degli articoli successivi, anche al fine di contestare l'abuso, hanno indotto la sentenza n. 158 del 2020 a ritenere "rispettata la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico". Infine, come altresì notato dall'*amicus curiae* (l'Associazione nazionale tributaristi italiani, sezione Lombardia), "nella giurisprudenza sovranazionale si riconosce che le norme della CEDU sono volte a tutelare i diritti della persona contro il potere dello Stato e della Pubblica Amministrazione e non viceversa".

***10. L'obbligo, per la banca di credito cooperativo con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015 che opti per conferire l'azienda bancaria a una spa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, di versare al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, il 20% del patrimonio netto, a pena di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (esclusione della natura tributaria del versamento)***

La sentenza n. 149 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 2, commi 3-ter e 3-quater, del d.l. n. 18 del 2016, il quale prevede, per le banche di credito cooperativo (BCC) con patrimonio netto superiore a 200 milioni di euro al 31 dicembre 2015, qualora optino per conferire l'azienda bancaria a una società per azioni autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria anziché aderire a un gruppo bancario cooperativo, l'obbligo di versare al bilancio dello Stato, all'atto del conferimento, il venti per cento del patrimonio netto, stabilendo, in caso di inosservanza, la devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. La disposizione censurata è stata introdotta *ex novo* dalla legge di conversione n. 49 del 2016, che ha interamente riscritto la disciplina del settore del credito cooperativo, al fine di scongiurare il rischio di una "demutualizzazione *de facto*" nel caso in cui le BCC più significative avessero optato, come consentito dalla norma originaria senza alcun limite, per la trasformazione o fusione eterogenea in una spa, con conseguente uscita dal mercato di riferimento. In tale quadro, il censurato obbligo di versamento non è più qualificato espressamente come imposta straordinaria, a differenza di quanto previsto nel testo originario. Alla luce della *ratio* della disciplina, è stata esclusa la riconducibilità del versamento all'ambito tributario. L'indizio testuale, di per sé non significativo, ha, infatti, trovato conferma nell'analisi sostanziale della prestazione in esame, nella quale non sono stati riscontrati gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria. In primo luogo, la nuova disciplina della soluzione alternativa all'adesione al gruppo non costituisce un'evoluzione della normativa precedente, ma la sostituisce in radice, ponendosi in una prospettiva completamente differente, nella quale risulta diversa anche la funzione del versamento. Mentre in origine era la stessa BCC a trasformarsi in spa, abbandonando la funzione mutualistica e affrancando le proprie riserve attraverso il pagamento di un'imposta, nella versione risultante dalla legge di conversione la conferente mantiene la natura di ente mutualistico e trasferisce l'attività creditizia ad una spa. In tale prospettiva, l'omesso versamento non

legittima il fisco alla riscossione coattiva della somma dovuta, ma comporta la definitiva soggezione della conferente all'obbligo, non finalizzato alla sovvenzione delle spese pubbliche, di devolvere il suo patrimonio effettivo ai fondi per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, secondo la regola generale operante nel caso di mancata adesione della BCC al gruppo. L'effetto di impedire la devoluzione non è, peraltro, determinato solo dal versamento, in quanto sono necessari altri adempimenti, quali la conservazione delle clausole mutualistiche e le pertinenti modifiche statutarie. Inoltre, l'effetto può venire meno anche successivamente al rilascio dell'autorizzazione della Banca d'Italia al conferimento di azienda, in caso di inosservanza delle ulteriori prescrizioni previste. Tutti i menzionati obblighi di legge "si configurano come oneri collegati all'esercizio di una determinata opzione" (sentenza n. 500 del 1993), che la conferente è tenuta ad assolvere per realizzare il suo interesse a non aderire a un gruppo bancario cooperativo, evitando, al contempo, la trasformazione in spa e la devoluzione del proprio patrimonio. Il vantaggio dell'operazione consiste nella possibilità per la conferente di mantenere la natura di ente mutualistico, conservando allo stesso tempo una relazione qualificata con l'attività creditizia attraverso il controllo di una spa bancaria, senza dover confluire in un gruppo ed essere conseguentemente sottoposta ai poteri di direzione e coordinamento della capogruppo. Nella prestazione in esame difetta, dunque, il requisito della natura coattiva del prelievo, che si esprime nel diritto alla sua riscossione forzata. La decurtazione patrimoniale si realizza solo per effetto dello spontaneo versamento dell'importo, eseguito per ottenere i richiamati vantaggi, mentre la sua omissione non fa sorgere alcuna pretesa impositiva, impedendo semplicemente la realizzazione dell'interesse della conferente. Né è stata riconosciuta natura sanzionatoria alla devoluzione, dal momento che l'effetto devolutivo, che si produce in tutte le ipotesi di inosservanza degli obblighi previsti dalla disposizione censurata, rappresenta una conseguenza della riespansione della regola generale *ex art. 150-bis*, comma 5, t.u. bancario. Data la sua natura non tributaria, al prelievo *de quo* non si applica il principio di capacità contributiva. Infine, non sono stati individuati aspetti della questione riferibili autonomamente all'art. 3 Cost.

## **11. La riscossione**

### **11.1. L'essenzialità della funzione per la tutela dei diritti sociali e civili e per la vita stessa della comunità**

La sentenza n. **120** ha sottolineato che "un'adeguata riscossione è essenziale non solo per la tutela dei diritti sociali, ma anche di gran parte di quelli civili, data l'ingente quantità di risorse necessaria al funzionamento degli apparati sia della tutela giurisdizionale sia della pubblica sicurezza, entrambi indispensabili per la garanzia di tali diritti". La funzione della riscossione "è essenziale condizione di vita per la comunità, al punto da esprimere un interesse protetto dalla Costituzione (art. 53) sullo stesso piano di ogni diritto individuale (sentenza n. 45 del 1963)".

### **11.2. Il divieto costituzionale di assoggettare il contribuente all'azione del fisco per un tempo indeterminato**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **200**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa*.

### **11.3. La remunerazione dell'attività degli agenti della riscossione con un aggio pari a una percentuale fissa delle somme riscosse – Monito al legislatore**

La sentenza n. **120** ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999 (come sostituito dal d.l. n. 185 del 2008) il quale prevedeva, nella versione applicabile *ratione temporis* al caso di specie, la remunerazione dell'attività degli agenti della riscossione con un aggio stabilito in misura percentuale fissa delle somme riscosse, parzialmente a carico del debitore in caso di pagamento della cartella entro sessanta giorni e integralmente in caso contrario. L'istituto dell'aggio, rimasto sostanzialmente invariato nella normativa vigente, rappresenta il meccanismo di finanziamento ordinario dell'intera attività di riscossione, il cui principale fattore di costo è costituito dalla mancata esazione. La disciplina censurata esprime la "precisa scelta di politica fiscale di far gravare l'onere complessivo della riscossione sui soggetti morosi, piuttosto che farlo ricadere interamente sulla fiscalità generale (e, dunque, anche sui contribuenti in regola con gli adempimenti fiscali)". Il costo delle esecuzioni infruttuose viene infatti

posto a carico di coloro che adempiono nel termine di sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento e di coloro che ricorrono in giudizio per contestare la correttezza della pretesa tributaria adempiendo in sede di esecuzione provvisoria. L'importo percentuale dell'aggio risulta determinato in base ai costi complessivi della riscossione, "fortemente condizionati dall'abnorme dimensione delle esecuzioni infruttuose", le quali "incidono altrettanto fortemente sulla proporzionalità dell'onere riversato sul contribuente". Anche se in base alla consolidata giurisprudenza di legittimità l'aggio assume natura retributiva e non tributaria, è stato evidenziato che "tale remunerazione deve restare coerente con la sua funzione e non assumere un carattere arbitrario, come invece può facilmente verificarsi nel caso (...) di eccessiva entità del costo del non riscosso addossato al contribuente solvente. In questa situazione, infatti, il meccanismo di finanziamento della funzione di riscossione degenera nel paradosso di addossare su una limitata platea di contribuenti, individuati in ragione della loro solvenza (tardiva rispetto alla fase dell'accertamento dei tributi), il peso di una solidarietà né proporzionata, né ragionevole, perché originata, in realtà, dall'ingente costo della sostanziale impotenza dello Stato a riscuotere i propri crediti nei confronti dei contribuenti insolventi". L'attuale situazione di inefficienza della riscossione coattiva si riflette dunque sulla ragionevolezza e proporzionalità dell'aggio e determina una grave compromissione del dovere tributario. Le soluzioni adottabili al riguardo sono tuttavia molteplici e implicano modifiche che rientrano nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 219 del 2019). La pronuncia additiva richiesta dal rimettente, consistente nella previsione di un minimo e di un massimo e di un rapporto inversamente proporzionale al gettito da riscuotere, non è l'unica soluzione astrattamente compatibile con la Costituzione, essendo venute meno le ragioni alla base della sentenza n. 480 del 1993 richiamata come modello e concernente una legge regionale che stabiliva esclusivamente un minimo e un massimo. Una soluzione simile a quella prefigurata dal giudice *a quo* è stata prevista unicamente dalla legge n. 192 del 1871, in un contesto completamente differente dall'attuale, nel quale la previsione di un limite percentuale rappresentava un sostanziale ancoraggio della misura ai costi del sistema di riscossione mentre la previsione che tale percentuale fosse inversamente proporzionale al gettito dei ruoli affidati si giustificava al fine di rendere funzionale il servizio, reso da concessionari privati e organizzato in modo competitivo su base territoriale, e di ridurre il divario tra le esattorie determinato dalle differenze di gettito gestito. In presenza di molteplici soluzioni astrattamente possibili, si è rilevata l'urgenza di una riforma legislativa del meccanismo di remunerazione della riscossione, tale da superare i profili di irragionevolezza della disciplina dell'aggio e da garantire risorse adeguate per lo svolgimento della funzione pubblica. La Corte ha demandato alla valutazione del legislatore l'opportunità di mantenere in vita l'istituto, il quale, da un lato, grava prevalentemente sui "contribuenti solventi" e, dall'altro, fornisce risorse insufficienti al corretto esercizio dell'attività di riscossione. Inoltre, il sistema attuale, anche per l'effetto di un quadro normativo che impone lo svolgimento di attività pressoché indistinte per tutte le tipologie di somme iscritte a ruolo, determina un disincentivo al contrasto dell'"evasione da riscossione", soprattutto in caso di importi relativamente modesti, per i quali risulta un enorme numero di iscrizioni a ruolo che contribuisce alla formazione dell'ingente massa del non riscosso. Su tale aspetto, la Corte aveva già sollecitato, senza seguito, "il legislatore a una revisione dei criteri di riscossione in modo da garantire maggiore efficacia e tempestività" (sentenza n. 51 del 2019). Nel sottolineare la necessità che il servizio della riscossione coattiva sia messo in condizioni di funzionare correttamente, secondo i principi di efficienza e buon andamento, si è ribadita "l'indifferibilità della riforma, al fine sia di superare il concreto rischio di una sproporzionata misura dell'aggio, sia di rendere efficiente il sistema della riscossione". L'individuazione della soluzione più appropriata attiene alla discrezionalità del legislatore, "secondo uno spettro di possibilità che varia dalla fiscalizzazione degli oneri della riscossione (così come lo sono già, del resto, quelli relativi all'attività di controllo e di accertamento), eventualmente escluse le spese di notifica della cartella e quelle esecutive, alla previsione di soluzioni, anche miste, che prevedano criteri e limiti adeguati per la determinazione di un aggio proporzionato".

## Sezione VI

### *La tutela dei diritti nella giurisdizione*

#### *1. Il procedimento civile*

##### *1.1. La revocazione per errore di fatto*

###### *1.1.1. La ratio di garantire la giustizia della decisione e la sua esperibilità contro ogni provvedimento giurisdizionale con attitudine al giudicato e insuscettibile di appello, a prescindere dalla veste formale*

“Nel disegno del codice di procedura civile la revocazione si configura come rimedio concepito per contrastare una serie, pur circoscritta, di vizi che, per la loro estrema gravità, sono assunti come indici rivelatori della probabile ingiustizia della decisione, giustificando la rimozione della sentenza e la restituzione delle parti nello stato anteriore alla sua pronuncia. Con specifico riferimento all’ipotesi prevista dall’art. 395, numero 4), cod. proc. civ., la *ratio* dell’impugnazione revocatoria per errore di fatto va identificata nell’esigenza di riaprire il processo in ragione di una falsa percezione della realtà processuale, obiettivamente e immediatamente rilevabile, che ha indotto il giudice ad affermare o soltanto a supporre, purché attraverso un’enunciazione espressa nella motivazione, l’esistenza di un fatto decisivo incontestabilmente escluso dagli atti ovvero l’inesistenza di un fatto, parimenti decisivo, che, sempre *ex actis*, risulti, invece, positivamente accertato. La nozione di errore di fatto va, dunque, circoscritta (...) all’errore (...) meramente percettivo (svista, puro equivoco) e che in nessun modo coinvolga l’attività valutativa dell’organo giudicante (sentenza n. 36 del 1991)”. La *ratio* dell’impugnazione revocatoria per errore percettivo “riposa sull’assunto che l’accertamento tendenzialmente attendibile e razionalmente controllabile della verità dei fatti identifichi una delle condizioni indefettibili della giustizia del provvedimento giurisdizionale. E poiché l’attendibilità dell’enunciazione giudiziale dei fatti dedotti a fondamento della domanda di tutela giurisdizionale costituisce estrinsecazione del principio costituzionale del giusto processo, la revocazione assurge a strumento di tutela primario tutte le volte che dalla statuizione deviata dall’errore di fatto, così come definito dalla norma censurata, derivino per la parte conseguenze pregiudizievoli sul piano dell’effettivo soddisfacimento di specifici bisogni di tutela. Un’esigenza siffatta sorge di fronte ad ogni provvedimento giurisdizionale che, a prescindere dalla forma in cui si estrinsechi, abbia ad oggetto una regolamentazione, con attitudine al giudicato, di interessi protetti dall’ordinamento giuridico, il cui *iter* decisionale sviato dall’errore di percezione non sia rivedibile attraverso un rimedio a critica libera come l’appello, che costituisce il mezzo ordinario e illimitato di reazione all’ingiustizia della decisione e, in quanto tale, è capace di assorbire anche l’errore revocatorio”. Così la sentenza n. 89.

###### *1.1.2. La ritenuta esperibilità (con sentenza interpretativa di rigetto) contro l’ordinanza collegiale conclusiva del procedimento di liquidazione dei compensi del difensore*

La sentenza n. 89 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità del combinato disposto degli artt. 395, n. 4, cod. proc. civ. e 14 del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui, secondo l’interpretazione del rimettente, escludono l’esperibilità della revocazione per errore di fatto nei confronti dell’ordinanza collegiale conclusiva del procedimento di liquidazione dei compensi del difensore. La revocazione si configura come rimedio per contrastare una serie circoscritta di vizi di estrema gravità della sentenza, tra i quali è annoverato l’errore di fatto, inteso come errore meramente percettivo del giudice, che in nessun modo coinvolge l’attività valutativa, sull’esistenza di un fatto decisivo incontestabilmente escluso dagli atti, ovvero l’inesistenza di un fatto parimenti decisivo che viceversa risulta dagli atti. L’istituto risponde a un’esigenza primaria di tutela che sorge di fronte a tutti i provvedimenti giurisdizionali con attitudine al giudicato i quali, a prescindere dalla forma adottata, abbiano ad oggetto una regolamentazione di interessi protetti dall’ordinamento e non siano altrimenti impugnabili. Tra questi provvedimenti è annoverabile l’ordinanza che definisce il procedimento previsto dall’art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2011 come modello necessario nelle controversie in materia di liquidazione degli onorari di avvocato per prestazioni giudiziali

in materia civile e soggetto alle disposizioni sul procedimento sommario di cognizione. Nonostante la qualificazione come rito sommario e l'incongrua collocazione tra i procedimenti speciali, tale procedimento è sovrapponibile, sul piano funzionale, al giudizio ordinario di cognizione, e, conseguentemente, l'ordinanza che lo definisce ha natura di provvedimento decisorio su diritti, con attitudine sostanziale al giudicato. Pertanto, un'interpretazione che – sulla base della formulazione testuale dell'art. 395 cod. proc. civ., il quale limita alle sentenze l'applicabilità della revocazione – escludesse l'assoggettabilità a tale rimedio delle ordinanze in questione sarebbe irragionevolmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale. In tale prospettiva, è stato già dichiarato illegittimo l'art. 395, n. 4, cod. proc. civ. nella parte in cui non prevedeva la revocazione per errore di fatto dei provvedimenti di convalida di sfratto o licenza per finita locazione emessi in assenza o per mancata opposizione dell'intimato (sentenza n. 558 del 1989), dei provvedimenti di convalida di sfratto per morosità emessi in assenza o per mancata comparizione dell'intimato che siano effetto del dolo di una delle parti in danno dell'altra (sentenza n. 51 del 1995), nonché delle sentenze della Corte di cassazione per la svista nel controllo degli atti del processo *a quo* (sentenza n. 17 del 1986) e di quelli propri del giudizio di legittimità (sentenza n. 36 del 1991). Nel confermare gli orientamenti tracciati da questi precedenti, la Corte ha tuttavia reputato non più attuale la conclusione a cui era pervenuta la sentenza n. 192 del 1995, circa l'impossibilità di un'interpretazione adeguatrice della disposizione richiamata, nel senso di estenderne la portata alle decisioni rese in forma di ordinanza. “Il mutato assetto ordinamentale, delineatosi in conseguenza delle riforme del processo civile dell'ultimo ventennio e dell'evoluzione del modo in cui la giurisprudenza ricostruisce il rapporto tra forma e funzione dei provvedimenti giurisdizionali, consente infatti di offrire, attraverso una lettura sistematica dell'art. 395 cod. proc. civ., una interpretazione costituzionalmente orientata che, adeguando tale disposizione agli artt. 3 e 24 Cost., garantisca l'accesso al rimedio revocatorio per emendare dall'errore percettivo determinante ai fini della decisione ogni provvedimento giurisdizionale che, pur non assumendo la forma della sentenza, sia definitivo e decida, all'esito di un procedimento di natura contenziosa ed a cognizione esauriente, su diritti o *status* con attitudine al giudicato”. Tale interpretazione sottende una nozione sostanziale di atto giurisdizionale decisorio, comprendente tutti i provvedimenti diversi dalla sentenza che siano ad essa equiparabili sotto il profilo contenutistico ed effettuale. Le riforme del processo civile hanno condotto a una progressiva valorizzazione dell'ordinanza decisoria, configurandola come una delle forme di possibile definizione delle controversie civili e conducendo così a ritenere ormai superato il sistema originario del codice di rito, imperniato sull'unico tipo normativo della sentenza in senso formale. L'evoluzione legislativa si è accompagnata all'elaborazione, da parte della giurisprudenza di legittimità, della nozione di sentenza in senso sostanziale ricorribile per cassazione *ex art.* 111, settimo comma, Cost. e all'enunciazione del principio di prevalenza della sostanza sulla forma, secondo il quale hanno natura di sentenze, soggette agli ordinari mezzi di impugnazione e suscettibili, in mancanza, di passare in giudicato, tutti i provvedimenti che, anche se adottati in forma di ordinanza o decreto, contengono una statuizione di natura decisoria. Detti approdi, unitamente alla tendenza legislativa a privilegiare, in alternativa alla sentenza, il ricorso all'ordinanza decisoria, rendendo così fungibile il contenitore formale rispetto al contenuto decisorio della pronuncia, impongono di riconsiderare il primato assegnato dal codice di rito alla sentenza. In conclusione, aderendo alla ricostruzione operata da recenti pronunce di legittimità, comunque non rappresentative di un indirizzo qualificabile come diritto vivente, la Corte ha chiarito che la norma *de qua* deve essere interpretata in modo costituzionalmente adeguato, nel senso dell'esperibilità del rimedio revocatorio anche nei confronti dei provvedimenti aventi carattere decisorio, con attitudine al giudicato e per i quali non è previsto altro mezzo di impugnazione.

### ***1.2. Il processo sommario di cognizione quale rito destrutturato formalmente ma pur sempre a cognizione piena***

La sentenza n. **89** ha puntualizzato che il processo sommario di cognizione introdotto dalla legge n. 69 del 2009, mediante l'inserimento degli artt. 702-*bis*, 702-*ter* e 702-*quater* cod. proc. civ., identifica “un modello procedimentale che, a dispetto dell'impropria denominazione in termini di rito sommario – che stride con la pienezza della cognizione che lo contraddistingue (sentenza n. 10 del 2013) – e dell'incongrua collocazione tra i procedimenti speciali, è sovrapponibile, sotto il profilo funzionale ed effettuale, al giudizio ordinario di cognizione”. Invero, dall'identificazione come sommario del procedimento *de quo* “non deve trarsi una indicazione, come pure potrebbe apparire, circa la sommarietà della cognizione, che resta piena, dovendo riferirsi tale denominazione, piuttosto, alla destrutturazione

formale del procedimento. Si tratta, dunque, di un rito speciale a cognizione piena, che si conclude con un provvedimento che, sebbene rivesta la forma dell'ordinanza, è idoneo al giudicato sostanziale (sentenza n. 253 del 2020)".

### **1.3. Il rito camerale**

#### **1.3.1. L'assenza di formalismi non essenziali**

Il rito camerale "è connotato dall'assenza di formalismi non essenziali (ordinanza n. 140 del 2001), in quanto preordinato a soddisfare esigenze di speditezza e semplificazione" (sentenze nn. 10 del 2013 e 194 del 2005; ordinanze nn. 190 del 2013, 170 del 2009 e 35 del 2002). Così la sentenza n. 61.

#### **1.4. L'emersione, a seguito delle recenti riforme del processo civile, di una nozione sostanziale di atto giurisdizionale decisorio, comprensiva di tutti i provvedimenti non aventi la veste formale di sentenza ma ad essa equiparabili sotto il profilo contenutistico ed effettuale (l'erosione del primato del giudizio ordinario di cognizione e della sentenza e la scelta legislativa a favore dell'ordinanza decisoria)**

La sentenza n. 89 ha evidenziato come "le diverse riforme cui negli ultimi anni è stato interessato il processo civile" abbiano "eroso il primato che nell'originario impianto del codice di rito era riservato al giudizio ordinario di cognizione e, quindi, alla sentenza come provvedimento conclusivo di esso, denotando una sempre più marcata preferenza per un modello processuale alternativo, ancorché funzionalmente omogeneo alla cognizione ordinaria, connotato da elasticità, destrutturazione e semplificazione, anche e soprattutto con riferimento allo snodo della decisione e alla forma del provvedimento conclusivo". È venuta così emergendo "una nozione sostanziale di atto giurisdizionale decisorio nella quale possano essere ricompresi tutti i provvedimenti che, pur non estrinsecandosi nella forma della sentenza, siano ad essa equiparabili sotto il profilo contenutistico ed effettuale. Momento fondamentale di tale evoluzione è costituito dalla legge n. 69 del 2009, in una prospettiva di economia processuale coerente con il principio di ragionevole durata del processo, di rilevanza costituzionale ex art. 111 Cost. La scelta del legislatore si è, infatti, orientata sullo strumento dell'ordinanza decisoria, più flessibile rispetto alla sentenza e con motivazione più agile e succinta, come può desumersi dall'introduzione – quale generale alternativa per i giudizi assoggettati alla cognizione del tribunale in composizione monocratica" (sentenza n. 253 del 2020) – "del procedimento sommario di cognizione, destinato a concludersi, appunto, con un'ordinanza avente contenuto decisorio ed idonea al giudicato, formale e sostanziale. In attuazione della delega, conferita al Governo con l'art. 54 della legge n. 69 del 2009, a prevedere una nuova regolamentazione dei riti attraverso cui instaurare le cause civili, seguendo il criterio direttivo della riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, il d.lgs. n. 150 del 2011 ha ricondotto numerosi riti speciali ad un modello di procedimento sommario di cognizione caratterizzato dalla obbligatorietà e non convertibilità in rito ordinario". Inoltre, il d.l. n. 132 del 2014 ha inserito nel codice di procedura civile l'art. 183-*bis* che ha previsto la facoltà del giudice di disporre, per le cause meno complesse, il passaggio procedimentale dal rito ordinario a quello sommario per assicurare la piena comunicabilità tra i due modelli di trattazione delle cause. Successivamente, il ricorso al procedimento sommario di cognizione è stato valorizzato dalla legge n. 208 del 2015 che è intervenuta sulla legge n. 89 del 2001 introducendo i rimedi preventivi il cui esperimento rappresenta condizione necessaria per poter ottenere l'indennizzo in caso di violazione del termine di ragionevole durata del processo: l'instaurazione del giudizio nelle forme del procedimento sommario e la formulazione della richiesta di passaggio dal rito ordinario al rito sommario. Tali rimedi sono stati scrutinati con esito positivo in quanto con essi "è richiesto alla parte del processo in corso non un adempimento formale per poter poi proporre la domanda indennitaria (sentenza n. 34 del 2019), bensì un comportamento collaborativo con l'autorità giudiziaria, alla quale manifestare la propria disponibilità al passaggio al rito semplificato o al modello decisorio concentrato, in tempo potenzialmente utile ad evitare il superamento del termine di ragionevole durata" (sentenza n. 121 del 2020). Alle ricordate riforme di carattere generale si sono aggiunti interventi più mirati che hanno esteso l'ambito applicativo del procedimento sommario ad alcuni specifici settori del contenzioso civile (le opposizioni nei giudizi di divisione a domanda congiunta; le controversie in tema di responsabilità medica; le azioni di classe). Per effetto delle modifiche al codice apportate dalla legge n. 69 del 2009, anche le questioni di competenza, litispendenza e continenza sono decise con ordinanza. Con riferimento al giudizio di legittimità, l'art. 391-*bis*, primo

comma, cod. proc. civ. (introdotto dal d.l. n. 168 del 2016) prevede direttamente che, se la sentenza o l'ordinanza della Corte di cassazione è affetta da errore materiale o di calcolo ovvero da errore di fatto, la parte interessata può chiederne la correzione o la revocazione. Ciò in quanto nel giudizio di legittimità la forma della sentenza è ora riservata, in via di eccezione rispetto a quella dell'ordinanza, alla decisione dei ricorsi che, sollevando questioni di rilevanza nomofilattica, sono ormai gli unici destinati al procedimento "solenne" con trattazione in pubblica udienza. La progressiva valorizzazione dell'ordinanza decisoria esige di configurare la stessa come "una delle forme di possibile definizione delle controversie civili" e di prendere atto del mutato contesto che ha profondamente deviato dall'originario sistema imperniato sull'unico tipo normativo della sentenza in senso formale. L'evoluzione legislativa è coerente con l'elaborazione, da parte della giurisprudenza di legittimità, della nozione di sentenza in senso sostanziale ricorribile per cassazione *ex art. 111*, settimo comma, Cost. Tale categoria concettuale, che trova riscontro anche in dottrina, abbraccia "ogni ordinanza o decreto a contenuto decisorio, incidente su situazioni giuridiche soggettive, che sia capace di arrecare alla parte un pregiudizio non altrimenti riparabile nell'ulteriore corso del procedimento". Sulla sua scorta "è stato progressivamente ampliato il novero dei provvedimenti impugnabili mediante il rimedio del ricorso straordinario per cassazione, includendovi ogni pronuncia, diversa dalla sentenza, che, pur statuendo su diritti con l'efficacia del giudicato, non sia, per un'anomalia del sistema, che è eliminata proprio dalla norma costituzionale reputata di immediata efficacia precettiva, già assoggettata direttamente o indirettamente al ricorso per cassazione, il quale rappresenta l'estremo e tipico rimedio di legalità che conclude l'*iter* di formazione del giudicato". In continuità con siffatta ricostruzione si è posta "l'enunciazione nomofilattica del principio della prevalenza della sostanza sulla forma" secondo il quale hanno natura di sentenze, soggette agli ordinari mezzi di impugnazione e suscettibili, in mancanza, di passare in giudicato, i provvedimenti che contengono una statuizione di natura decisoria e definiscono o meno la controversia sotto il profilo sostanziale e processuale. "I caratteri che connotano la sentenza in senso sostanziale rilevante ai fini del ricorso straordinario per cassazione sono, dunque, la decisorietà e la definitività. La prima indica la idoneità del provvedimento a dirimere una lite tra parti contrapposte decidendo su diritti o *status*. Pertanto, la sentenza in senso sostanziale nella elaborazione del diritto vivente si identifica con l'atto con il quale il giudice, al fine di dirimere una controversia, procede all'accertamento del regolamento giuridico di un determinato rapporto e, di conseguenza, afferma o nega l'esistenza di una concreta volontà di legge che assicuri all'una o all'altra delle parti il bene oggetto di contesa. La decisorietà deve, invece, essere esclusa nel caso in cui non sia ravvisabile una contrapposizione di interessi da comporre e il provvedimento conclusivo non sia, pertanto, idoneo ad acquistare autorità di cosa giudicata". La definitività viene, invece, intesa come "insuscettibilità di ulteriore riesame attraverso un mezzo di impugnazione e, quindi, come attitudine al giudicato del provvedimento decisorio, la cui incontrovertibilità scaturisce dall'irrevocabilità ed immodificabilità della decisione". Gli approdi giurisprudenziali, "considerati unitamente alla tendenza del legislatore a promuovere il ricorso, in alternativa al modello tradizionale della sentenza, alla ordinanza a contenuto decisorio idonea a conseguire la stabilità del giudicato, comportano un ridimensionamento del rigido rapporto di congruenza tra forma, contenuto e funzione del provvedimento giurisdizionale sul quale, nel primigenio disegno del codice di procedura civile, riposava la distinzione tra sentenza, ordinanza e decreto tracciata dall'art. 131 cod. proc. civ. La fungibilità del contenitore formale rispetto al contenuto decisorio della pronuncia giurisdizionale impone di riconsiderare il primato assegnato dal codice di rito alla sentenza".

## ***1.5. L'esecuzione***

### ***1.5.1. La tendenziale soggezione della pubblica amministrazione all'esecuzione forzata e l'ammissibilità di limiti legislativi***

La sentenza n. 237 ha sottolineato come "anche alla pubblica amministrazione si applichi la regola generale per cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri (...) ed è soggetto all'espropriazione forzata se non esegue spontaneamente il comando contenuto nella sentenza di condanna" (sentenze nn. 223 del 2020 e 138 del 1981). Tuttavia, "se, di fronte alla sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro, la posizione dell'amministrazione non è, in via di principio, diversa da quella di ogni altro debitore, sicché anche nei suoi confronti è esperibile l'esecuzione forzata per espropriazione, si deve considerare che: a) limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali possono essere individuati concretamente in relazione alla natura o alla destinazione degli

specifici beni dei quali di volta in volta si chiede l'espropriazione; b) l'iscrizione nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico di somme o di crediti non può valere a paralizzare l'azione esecutiva, non potendo da essa desumersi un vincolo di destinazione in senso tecnico – stante il principio di unità del bilancio (sentenza n. 192 del 2012) – idoneo a far ricomprendere tali somme o crediti nell'ambito del patrimonio indisponibile; c) rimane salva l'ipotesi che determinate somme o crediti siano vincolati al soddisfacimento di specifiche finalità pubbliche (sentenza n. 138 del 1981), quando una espressa disposizione di legge o un provvedimento amministrativo dia loro una univoca, precisa e concreta destinazione (sentenza n. 622 del 1988). In secondo luogo, limiti all'esecuzione forzata sono stati avallati (...) anche in ragione dell'esistenza di vie alternative alla soddisfazione delle situazioni sostanziali sottostanti al titolo esecutivo, attraverso modalità sostitutive" (sentenze nn. 186 del 2013, 350 del 1998 e 155 del 1994; ordinanza n. 83 del 2003).

### ***1.5.2. La sottrazione all'esecuzione forzata dei fondi depositati sulle contabilità speciali a disposizione del Ministero della salute (e in generale delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie da esse vigilate)***

La sentenza n. **237** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 1, comma 800, della legge n. 208 del 2015, impugnato, in relazione agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui sottrae all'esecuzione forzata i fondi depositati, ai sensi dell'art. 1, comma 671, della legge n. 190 del 2014, sulle contabilità speciali a disposizione delle Amministrazioni centrali dello Stato e delle agenzie da esse vigilate e, in particolare, del Ministero della Salute. Il citato comma 671 prescrive che il Fondo di rotazione (legge n. 183 del 1987, art. 5) provvede alle erogazioni riguardanti gli interventi cofinanziati dall'Unione europea di cui sono titolari le Amministrazioni centrali dello Stato e le agenzie vigilate, anche mediante versamenti in apposite contabilità speciali istituite presso i medesimi enti. L'esclusione dell'esecuzione forzata riguarda "tutte le contabilità speciali (...) a qualunque amministrazione centrale esse siano intestate, con la conseguenza che non sussiste (...) discriminazione a discapito dei creditori". Con riguardo all'asserita violazione del diritto di difesa e della parità delle parti del giudizio, pur se "di fronte alla sentenza di condanna al pagamento di somme di denaro, la posizione dell'amministrazione, non è, in via di principio, diversa da quella di ogni altro debitore, sicché anche nei suoi confronti è esperibile l'esecuzione forzata per espropriazione", tuttavia, tale posizione presenta alcune specificità. Anche se "l'iscrizione nel bilancio preventivo dello Stato o dell'ente pubblico di somme o crediti non può valere a paralizzare l'azione esecutiva", determinate somme o crediti possono essere vincolati al soddisfacimento di specifiche finalità, in forza di una disposizione di legge o di un provvedimento amministrativo che imprima loro un'univoca e precisa destinazione. Al riguardo, "la disciplina generale delle contabilità speciali depone nel senso della sussistenza di un vincolo di destinazione in senso tecnico, idoneo a far confluire le risorse ivi depositate nel patrimonio indisponibile dello Stato". In particolare, l'esistenza di simile vincolo si desume dall'art. 132 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 che "mira a garantire che i beneficiari degli interventi cofinanziati ricevano per intero gli importi per la realizzazione dei progetti presentati" e delinea "la ragione giustificatrice del divieto di esecuzione forzata sancito dalla disposizione censurata". Inoltre, l'esecuzione forzata non rappresenta l'unico strumento per la soddisfazione delle ragioni creditorie nei confronti della Pubblica Amministrazione, in quanto, in presenza di un provvedimento giurisdizionale di condanna pecuniaria dotato della "stabilità propria del giudicato", il creditore può esperire il giudizio di ottemperanza. Quest'ultimo consente "l'accesso a tecniche di esecuzione incisive, quali la possibilità d'irrogazione di penalità di mora (...) e la nomina di un commissario *ad acta*, che, nella persistente inerzia dell'amministrazione", reperisca le risorse per il pagamento, "anche in caso d'indisponibilità sul pertinente capitolo di bilancio, mediante l'emissione di uno speciale ordine di pagamento" rivolto alla Banca d'Italia "per effetto del quale essa anticipi al creditore quanto dovuto, salva successiva regolarizzazione contabile". Conclusivamente, il denunciato regime di esclusione dell'esecuzione forzata risulta ragionevole alla luce del vincolo di destinazione *de quo* e del fatto che non comprime ingiustificatamente l'esercizio del diritto dei creditori.

### ***1.5.3. La misura eccezionale della sospensione delle procedure esecutive (ammissibile purché limitata nel tempo e sorretta da un ragionevole bilanciamento tra i valori in conflitto)***

La sentenza n. **128** ha precisato che la sospensione delle procedure esecutive deve costituire "un evento eccezionale": "un intervento legislativo – che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi

giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore – può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora (...) siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenza n. 186 del 2013). È ben vero che il legislatore ordinario – in presenza di altri diritti meritevoli di tutela, come quello fondamentale all’abitazione – può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva. Deve però sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite” (sentenze nn. 212 del 2020, 71 del 2015, 17 del 2011, 229 e 50 del 2010, 221 del 2008 e 1130 del 1988). “Anche nell’ipotesi in cui sia in discussione il diritto all’abitazione del debitore esecutato, la sospensione delle procedure esecutive può tuttavia essere contemplata dal legislatore solo a fronte di circostanze eccezionali e per un periodo di tempo limitato, e non già con una serie di proroghe, che superino un ragionevole limite di tollerabilità” (sentenze nn. 155 del 2004 e 310 del 2003).

#### ***1.5.4. La (illegittima) seconda proroga in tempo di pandemia da COVID-19, dal 1° gennaio al 30 giugno 2021, della sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l’abitazione principale del debitore esecutato (sopravvenuta irragionevolezza e sproporzione del bilanciamento legislativo)***

La sentenza n. 128 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 24, commi primo e secondo, Cost., l’art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 che disponeva la seconda proroga della sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l’abitazione principale del debitore esecutato. La norma si inseriva nell’ambito delle misure emergenziali adottate per far fronte alla pandemia da COVID-19 e riguardanti l’attività giudiziaria (tra le quali il rinvio generalizzato delle udienze e la sospensione del decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto processuale sino all’11 maggio 2020), previste dall’art. 83 del d.l. n. 18 del 2020. L’art. 54-ter del medesimo d.l. ha introdotto una sospensione di sei mesi delle procedure esecutive aventi ad oggetto l’abitazione principale del debitore esecutato, mentre l’art. 103, comma 6, ha sospeso, per lo stesso intervallo temporale, l’esecuzione di tutti i provvedimenti di rilascio degli immobili, compresi quelli ad uso non abitativo. Pertanto, per le esecuzioni forzate aventi ad oggetto l’abitazione principale risultava assicurata “una protezione ulteriore che copriva tutti gli atti della procedura esecutiva e che si aggiungeva, sovrapponendosi a quella più specifica, concernente la sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio”. Successivamente, la sospensione delle procedure *de quibus* è stata prorogata al 31 dicembre 2020 dal d.l. n. 137 del 2020 e, infine, al 30 giugno 2021 dalla norma censurata. Le predette misure, intese ad evitare che nel periodo dell’emergenza pandemica “tanto l’esecuzione del rilascio degli immobili quanto le procedure esecutive aventi ad oggetto l’abitazione principale potessero costituire causa di aggravamento delle difficoltà economiche (...) per i debitori esecutati”, sono state introdotte dal legislatore all’esito di un bilanciamento tra il diritto del creditore procedente all’effettività della tutela giurisdizionale e il diritto all’abitazione del debitore esecutato. Al riguardo, il Collegio ha evidenziato la necessità di verificare la ragionevolezza e la proporzionalità del bilanciamento sotteso alle successive proroghe della sospensione, in quanto esso era “rimasto invariato nei termini inizialmente valutati dal legislatore, che ha introdotto il blocco di tali esecuzioni”, atteso che “per tutto il tempo di vigenza della misura, la condizione necessaria e sufficiente all’arresto temporaneo del procedimento esecutivo è consistita (...) nella sola circostanza (...) che il suo oggetto fosse l’abitazione principale del debitore”. Diversamente, con l’evolversi della situazione emergenziale, si è assistito a una graduale evoluzione della disciplina relativa ai giudizi civili, con l’introduzione di “misure più mirate che, sempre finalizzate a contenere il rischio di contagio secondo un criterio di precauzione, assicurassero in parallelo la ripresa dell’attività giudiziaria”. In particolare, la proroga al 30 giugno 2021 della sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio è stata disposta “limitatamente ai provvedimenti adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze, oltre che (...) ai provvedimenti di rilascio contenuti nei decreti di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari”. I presupposti della sospensione *de qua* erano, invece, rimasti invariati, essendo mancato “un aggiustamento dell’iniziale bilanciamento sia quanto alla possibile selezione degli atti della procedura esecutiva da sospendere, sia soprattutto alla perimetrazione dei beneficiari del blocco”. Se inizialmente l’estensione della misura di protezione a tutti i debitori esecutati poteva essere giustificata dalla necessità di renderne l’applicazione più agevole e efficace, “il protrarsi del sacrificio richiesto ai creditori procedenti (...) che di per sé non costituiscono una categoria privilegiata e immune dai danni causati dall’emergenza epidemiologica,

avrebbe dovuto essere dimensionato rispetto alle reali esigenze di protezione dei debitori esecutati, con l'indicazione di adeguati criteri selettivi". La sproporzione e l'irragionevolezza del mancato adeguamento del giudizio di bilanciamento era "resa ancor più evidente dalla considerazione che il diritto del debitore a conservare la disponibilità dell'abitazione era stato comunque tutelato dalla già ricordata proroga della sospensione dei provvedimenti di rilascio". In ogni caso, "resta ferma in capo al legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, la possibilità di adottare le misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato, contemperando il diritto all'abitazione del debitore esecutato e la tutela giurisdizionale *in executivis* dei creditori precedenti".

#### ***1.5.5. Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore***

La sentenza n. 213 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in relazione agli artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 111, 117, primo comma, Cost., 6 CEDU e 1 del suo Protocollo addizionale, degli artt. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020 e 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021 che hanno prorogato, rispettivamente, al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19. L'iniziale ampia sospensione fino al 31 dicembre 2020, riguardante tutti i provvedimenti di rilascio (artt. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020 e 17-*bis* del d.l. n. 34 del 2020), è stata "motivata dall'eccezionalità della situazione determinata dal rapido diffondersi della pandemia da COVID-19, che ha creato un'inedita condizione di grave pericolo per la salute pubblica, costituendo essa un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari (sentenza n. 198 del 2021). La rapidità e l'estensione del contagio hanno portato a limitazioni di movimento e di attività nel rispetto di rigide regole di distanziamento e di adozione di dispositivi individuali di protezione". Per effetto delle misure di contenimento, "vi è stato l'arresto di fatto di numerose attività economiche con conseguente difficoltà di ampi strati della popolazione, per fronteggiare le quali è stata posta in essere un'ampia e reiterata normativa dell'emergenza con l'impiego di consistenti risorse economiche nella logica della solidarietà collettiva". Nell'immediato, l'emergenza "ha chiamato in causa, altresì, la solidarietà economica e sociale a cui ciascuno è tenuto nell'esercizio dei propri diritti". Nel corso dell'anno in cui si è manifestata la pandemia e fino al 31 dicembre 2020, "la temporanea sospensione dell'esecuzione di tutti i provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, ha costituito una delle tante misure adottate per fronteggiare l'emergenza. Da una parte occorre evitare che le attività esecutive, oltre a gravare sui tribunali, ponessero le persone necessariamente in contatto con conseguente incremento del rischio di contagio". D'altra parte, i destinatari dei provvedimenti di rilascio rischiavano di vedere "aggravarsi quella situazione di difficoltà, che pure era di portata generale, giacché, nelle locazioni abitative l'oggetto del rilascio sarebbe stato anche l'abitazione, con incidenza, quindi, su un diritto inviolabile" (sentenze nn. 128 del 2021 e 44 del 2020) e, in quelle non abitative, "un esercizio commerciale o un'azienda con pregiudizio del diritto di iniziativa economica privata". In questa situazione eccezionale, "la discrezionalità del legislatore nel disegnare misure di contrasto della pandemia, bilanciando la tutela di interessi e diritti in gioco, è più ampia che in condizioni ordinarie". Al metro di questa discrezionalità maggiormente estesa, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è apparsa non manifestamente irragionevole. La sentenza n. 128 del 2021 ha affermato che, nell'emergenza sanitaria, "il dovere di solidarietà sociale, nella sua dimensione orizzontale, può anche portare, in circostanze particolari, al temporaneo sacrificio di alcuni – i creditori precedenti *in executivis* – a beneficio di altri maggiormente esposti, selezionati inizialmente sulla base di un criterio a maglie larghe; ed ha aggiunto che il legislatore ha voluto evitare che tanto l'esecuzione del rilascio degli immobili quanto le procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale potessero costituire causa di aggravamento delle difficoltà economiche e fonte di preoccupazioni ulteriori per i debitori esecutati". Tuttavia, "il sacrificio per i locatori non poteva che essere temporaneo. L'emergenza può giustificare, solo in presenza di circostanze eccezionali e per periodi di tempo limitati, la prevalenza delle esigenze del conduttore di continuare a disporre dell'immobile, a fini abitativi o per l'esercizio di un'impresa, su quelle del locatore". La legittimità di misure di sospensione dell'esecuzione degli sfratti, pur se riferite ad alcune categorie di conduttori, "si correla al rispetto della duplice condizione della loro eccezionalità e temporaneità" (sentenze nn. 155 del 2004 e 310 del 2003). Nella specie, la sospensione "è

stata giustificata da una circostanza eccezionale”, quale la pandemia, tanto che la dichiarazione dello stato di emergenza è stata ripetutamente prorogata fino al 31 dicembre 2021. La significativa estensione temporale dell'emergenza rendeva peraltro necessario il progressivo adattamento delle misure di contrasto, “in modo da tenere nel debito conto la concreta evoluzione della situazione epidemiologica e assicurare sempre la proporzionalità” degli interventi. “Il legislatore ha ritenuto, nella sua discrezionalità, poco praticabile un sistematico coinvolgimento del giudice dell'esecuzione per valutare le singole situazioni concrete di conduttori e locatori, da apprezzarsi caso per caso. Occorreva però un progressivo adattamento della misura emergenziale, gravante sulla categoria dei locatori, per i quali la solidarietà economica e sociale di ciascuno non poteva spingersi oltre un certo limite, al di là del quale c'è solo la solidarietà collettiva per il tramite innanzi tutto dello Stato e della fiscalità generale”. Ciò non è avvenuto per la sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione del debitore per le quali è stata prevista dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 la proroga *tout court* fino al 30 giugno 2021; detta disposizione è stata, quindi, giudicata illegittima poiché il bilanciamento ad essa sotteso “è divenuto, nel tempo, irragionevole e sproporzionato, inficiando la tenuta costituzionale della seconda proroga (sentenza n. 128 del 2021)”. Invece, il comma 13, relativo all'esecuzione dei provvedimenti di rilascio, “ha operato un primo aggiustamento limitando, dopo il 31 dicembre 2020, la proroga della sospensione dell'esecuzione ai soli provvedimenti di rilascio per morosità con conseguente cessazione di tale sospensione per tutti i provvedimenti di rilascio, in particolare, per finita locazione”. Di lì a poco è seguito l'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021 che “cadenza ulteriormente l'esaurimento della sospensione dell'esecuzione di tali provvedimenti, senza più prevedere – e quindi escludendo – la sospensione per quelli destinati ad essere emessi dopo il 30 giugno 2021”. In proposito, occorre distinguere i provvedimenti di rilascio a seconda che siano stati adottati prima del 28 febbraio 2020, tra il 28 febbraio e il 30 settembre 2020, ovvero dopo il 30 settembre 2020 e fino al 30 giugno 2021: per essi, la sospensione dell'esecuzione è, rispettivamente, cessata il 30 giugno 2021, il 30 settembre 2021 e destinata a cessare il 31 dicembre 2021. La descritta graduazione “è funzionale allo scopo di evitare la pressione sulle strutture degli uffici giudiziari per effetto della contestuale esecuzione dei provvedimenti arretrati ed è stata compiuta con criteri non manifestamente irragionevoli. La data di adozione del provvedimento, che vale a cadenzare la cessazione di efficacia della sospensione, è indicativa dell'epoca della morosità”, potendo ragionevolmente ritenersi, “secondo l'*id quod plerumque accidit*”, che i provvedimenti più risalenti si riferiscano a morosità meno recenti. “Nel complesso, quindi, quanto alla proroga nel 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, sono stati introdotti adeguati criteri selettivi (...), che invece sono mancati nella parallela previsione della proroga della sospensione delle esecuzioni aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore”. Ciò rende non irragionevole la proroga *de qua*; la gradualità del suo esaurimento “consente di ritenere sussistente anche l'altro presupposto legittimante il differimento *ex lege* dell'esecuzione dei provvedimenti”: la temporaneità. Pertanto, “mediante la progressiva e differenziata riduzione dell'ambito di applicazione della misura in esame, in simmetria con l'allentamento dell'emergenza sanitaria”, il legislatore ha realizzato un “non irragionevole bilanciamento dei diritti costituzionali in rilievo”. Inoltre, l'emergenza pandemica, “con la conseguente crisi economico-sociale, costituisce senz'altro un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare l'operatività della misura di sospensione”, non equiparabile ad un'espropriazione “non solo per la temporaneità della stessa, ma anche perché, sino al momento dell'effettivo rilascio, permane in ogni caso in capo al conduttore, anche se il contratto si è già risolto, l'obbligo di provvedere al pagamento dei canoni”. Né le norme censurate impediscono in via definitiva all'avente diritto al rilascio di promuovere un'azione esecutiva per rientrare in possesso dell'immobile in quanto “si limitano, in presenza di una situazione di carattere eccezionale e imprevedibile come l'emergenza pandemica, a differire temporaneamente la possibilità di agire *in executivis*”. Lo scopo del differimento della tutela esecutiva del locatore “può essere individuato nell'eccezionalità della situazione correlata all'emergenza”. Ad ogni modo, se l'eccezionalità della pandemia “giustifica, nell'immediato e per un limitato periodo di tempo, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio” (anche perché vi è stato, da parte del legislatore, un progressivo aggiustamento del bilanciamento degli interessi e dei diritti in gioco), d'altra parte, “questa misura emergenziale è prevista fino al 31 dicembre 2021 e deve ritenersi senza possibilità di ulteriore proroga, avendo la compressione del diritto di proprietà raggiunto il limite massimo di tollerabilità, pur considerando la sua funzione sociale (...). Resta ferma in capo al legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, la possibilità di adottare altre misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato”.

### ***1.5.6. La sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, quali misure emergenziali nel contesto della pandemia da COVID-19***

#### ***1.5.6.1. L'originaria estensione dal 19 maggio al 31 dicembre 2020***

La sentenza n. 236 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, impugnato nella sua formulazione originaria, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., nella parte in cui prevede la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, per far fronte alle esigenze straordinarie derivanti dalla diffusione del COVID-19. La Corte, pronunciandosi sulla legittimità di alcune disposizioni emanate nel contesto emergenziale della pandemia, ha chiarito che la sospensione delle procedure esecutive deve costituire un evento eccezionale, sorretto da un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, e che la proroga della misura richiede da parte del legislatore una riedizione e un affinamento del bilanciamento ad essa sotteso (sentenza n. 128 del 2021). La proroga della sospensione dell'esecuzione di provvedimenti di rilascio di immobili, anche ad uso non abitativo, è stata motivata in ragione della "progressiva e differenziata riduzione dell'ambito di applicazione della misura (...), in simmetria con l'allentamento dell'emergenza sanitaria" (sentenza n. 213 del 2021). Uno svuotamento legislativo degli effetti di un titolo esecutivo giudiziale deve essere limitato a un ristretto periodo temporale ovvero controbilanciato da disposizioni di carattere sostanziale che garantiscano per altra via l'effettiva realizzazione del diritto di credito. In difetto di queste cautele, la disposizione vulnera il diritto di azione e si risolve altresì in uno *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, con violazione del principio della parità delle parti (sentenza n. 186 del 2013). L'originaria durata del blocco delle esecuzioni e dell'inefficacia dei pignoramenti disposti dalla norma impugnata era contenuta in poco più di sette mesi, dal 19 maggio al 31 dicembre 2020. "La misura si esauriva quindi nella prima fase dell'emergenza pandemica da COVID-19, allorché una sospensione indistinta e generalizzata delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari poteva dirsi ragionevole e proporzionata, per agevolare una regolare programmazione e gestione amministrativa e contabile dei pagamenti, come indicato nella relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l."

#### ***1.5.6.2. La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2021***

La sentenza n. 236 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., l'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, nella parte in cui prorogava dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021 la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, previste dall'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020 per far fronte alle esigenze straordinarie derivanti dalla diffusione del COVID-19. Nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria, la norma impugnata "ha prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico". Gli effetti negativi della protrazione del blocco delle esecuzioni sono ricaduti sui creditori, benché gravemente danneggiati nella salute o operatori economici a rischio di espulsione dal mercato. La misura è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale nonché la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo. Il protratto sacrificio imposto ai creditori sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità costituzionale ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale, che poteva rinvenirsi nell'anticipazione di liquidità prevista dall'art. 117, comma 5, del d.l. n. 34 del 2020, su richiesta del debitore regionale, ma il termine per l'accesso è scaduto il 7 luglio 2020 e non è stato riaperto.

### ***1.5.7. La convalida dello sfratto per morosità conseguente al mancato pagamento delle sole spese processuali nel termine di grazia concesso al conduttore***

La sentenza n. 205 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 55, quinto comma, della legge n. 392 del 1978, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 111 Cost., nella parte in cui non esclude la risoluzione del contratto di locazione, in sede di procedimento per convalida di sfratto, nell'ipotesi di mancato pagamento delle sole spese processuali nel termine di grazia concesso al

conduttore. Identiche questioni sono state già ritenute non fondate dalla sentenza n. 79 del 2020. Il legislatore “ha incluso le spese processuali nell’importo complessivo perché operi, in favore del conduttore, la speciale sanatoria in sede giudiziale (...) nel contesto di un bilanciamento complessivo delle posizioni delle parti e in considerazione del sacrificio richiesto al locatore che non ottiene, alla prima udienza, la convalida dell’intimazione di sfratto, pur persistendo in quel momento la morosità e mancando l’opposizione dell’intimato”. Invero, rientra nella discrezionalità del legislatore modellare gli istituti processuali, soprattutto quando hanno carattere speciale ed eccezionale, come la sanatoria *de qua*. Infine, si è evidenziato che, fermo restando il mancato perfezionamento della speciale sanatoria, “anche nell’ipotesi in cui residui soltanto il pagamento delle spese processuali, è comunque rimessa alla valutazione del giudice del procedimento la verifica della sussistenza delle condizioni richieste per la convalida dello sfratto secondo il codice di rito, in particolare nella parte in cui l’art. 663, terzo comma, cod. proc. civ. prescrive che la convalida è subordinata all’attestazione in giudizio del locatore o del suo procuratore che la morosità persiste”.

## **1.6. Le spese processuali**

### **1.6.1. L’inclusione, con sentenza di accoglimento, dell’onorario del curatore dell’eredità giacente tra le spese anticipate dall’erario, ove la procedura attivata d’ufficio si sia conclusa senza accettazione e con incapacienza del patrimonio**

La sentenza n. 83 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 148, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non includeva tra le spese anticipate dall’erario l’onorario del curatore dell’eredità giacente, ove la procedura si fosse conclusa senza accettazione successiva e con incapacienza del patrimonio ereditario. Ai sensi dell’art. 528 cod. civ., quando il chiamato non ha accettato l’eredità e non è nel possesso dei beni ereditari, il curatore dell’eredità giacente può essere nominato anche d’ufficio, in quanto vi è un interesse pubblico a che la successione “si svolga in modo ordinato e senza dispersione di valori”: la nomina “produce immediati effetti sostanziali, in particolare impedisce l’iscrizione di ipoteche giudiziali sui beni ereditari”. Il curatore “amministra l’eredità sotto la vigilanza del giudice” e svolge altresì una funzione di tipo liquidatorio, potendo provvedere, previa autorizzazione del Tribunale, al pagamento dei debiti ereditari e dei legati; in caso di opposizione di creditori o legatari, liquida l’eredità “secondo le norme dell’eredità accettata con beneficio d’inventario”. Ne discende che il curatore “persegue obiettivi tipici della procedura giudiziale, rientrando nella categoria aperta degli ausiliari” del giudice, “riferita dall’art. 68, primo comma, cod. proc. civ. ad ogni persona che assiste il giudice perché idonea al compimento di atti che non è in grado di compiere da sé”. Rilevata l’analogia dell’istituto in esame con la curatela fallimentare, il Collegio ha ricordato che la sentenza n. 174 del 2006 ha giudicato lesivo dell’art. 3 Cost. l’art. 146, comma 3, lett. c), del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui non prevedeva tra le spese anticipate dall’erario le spese e l’onorario del curatore fallimentare, in quanto non qualificabile come ausiliario del magistrato, ma come ausiliario di giustizia, specificando che la gratuità dell’incarico non poteva essere affermata né per il suo carattere volontario, né a motivo dell’impossibilità di assimilarlo alla posizione del lavoratore dipendente, né a motivo dell’affinamento professionale che non può rappresentare “una ricompensa indiretta della curatela dei fallimenti negativi”. La possibilità di estendere il *dictum* della predetta sentenza alle ipotesi di giacenza ereditaria attivata su istanza di parte era stata esclusa “sia per la disomogeneità della posizione del curatore fallimentare rispetto al curatore dell’eredità giacente, sia per la peculiarità della fattispecie” della nomina ad istanza di parte (ordinanza n. 446 del 2007), che “implica l’esistenza di un centro di imputazione degli oneri della procedura”. Con riguardo alla giacenza attivata d’ufficio, invece, la Corte ha osservato che “la disomogeneità tra curatore fallimentare e curatore dell’eredità giacente (...) può incidere (...) sul *quantum* del compenso, non anche sull’*an*”. Invero, il curatore dell’eredità giacente, poiché risulta qualificabile come ausiliario del giudice, rientra tra i soggetti che, in base alla norma generale *ex art.* 49 del d.P.R. n. 115 del 2002, hanno diritto agli onorari, oltre alle indennità di viaggio e soggiorno, e al rimborso delle spese di viaggio e delle altre spese sostenute per l’incarico. Pertanto, in caso di giacenza attivata d’ufficio e cessata per devoluzione allo Stato di un’eredità capiente, ai sensi dell’art. 148, comma 4, del medesimo d.P.R., l’onorario grava sullo Stato quale erede ultimo, mentre, in caso di devoluzione allo Stato di un’eredità incapiente, “l’anticipazione erariale corrisponde all’esigenza di garantire l’effettività del diritto al compenso al curatore al pari di ogni altro ausiliario del giudice”. L’impegno erariale riflette “l’interesse pubblico all’ordinato svolgimento della vicenda successoria, che trascende

l'interesse patrimoniale dello stato-erede e costituisce la *ratio* della nomina ufficiosa del curatore dell'eredità giacente". Lo strumento necessario a garantire l'effettività del diritto all'onorario del curatore dell'eredità incapiente va individuato nell'anticipazione erariale, atteso che la prenotazione a debito, quale annotazione a futura memoria di una voce di spesa, non assicura l'effettività del pagamento, laddove l'anticipazione erariale la assicura, sottraendo il pagamento "all'alea dell'annotazione a futura memoria, condizionata dall'eventualità del recupero della somma" (sentenza n. 217 del 2019).

### ***1.6.2. La preclusione al giudice della facoltà di addebitare a una parte diversa dal ricorrente il costo della consulenza tecnica d'ufficio preventiva, configurata come condizione di procedibilità della domanda risarcitoria per responsabilità sanitaria***

La sentenza n. 87 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui escludono che il giudice possa addebitare, totalmente o parzialmente, a una parte diversa dal ricorrente, il costo, comprensivo di compensi ed esborsi, dell'attività del collegio nominato per lo svolgimento della consulenza tecnica d'ufficio nel procedimento ex artt. 696-*bis* cod. proc. civ. e 8 della legge n. 24 del 2017. La disposizione censurata prevede, in particolare, che chi intenda esercitare innanzi al giudice civile un'azione relativa a una controversia di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria è tenuto preliminarmente a proporre ricorso ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ. dinanzi al giudice competente, quale condizione di procedibilità della domanda. L'art. 696-*bis* cod. proc. civ., a sua volta, prevede l'istituto della consulenza tecnica conciliativa che offre alle parti la possibilità di ottenere, in via preventiva rispetto all'instaurazione del processo, una valutazione tecnica in ordine all'esistenza del fatto e all'entità del danno, non solo in ottica deflattiva ma anche al fine di anticipare un segmento istruttorio fondamentale per la risoluzione di alcune cause caratterizzate – come quelle in tema di responsabilità sanitaria – da questioni soprattutto tecniche. La Corte non ha condiviso le doglianze del rimettente basate sul fatto che il regolamento delle spese della consulenza tecnica preventiva è sempre rimesso alla fase successiva del giudizio di merito, non consentendosi al giudice di decidere subito sul punto, come invece accade nell'analoga fattispecie prevista dall'art. 445-*bis* cod. proc. civ. relativamente alle controversie in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità. Invero, il differimento della regolamentazione delle spese processuali, comprensive delle spese della consulenza tecnica – previsto dalla norma censurata all'esito del giudizio di merito avente ad oggetto la pretesa risarcitoria – "è giustificato e non crea un ostacolo, eccessivo e rigido, che – in ragione delle condizioni economiche del ricorrente, in ipotesi precarie, ma non tali da consentire l'accesso al patrocinio a spese dello Stato – possa pregiudicare il diritto alla tutela giurisdizionale". Infatti, mentre nel procedimento ex art. 445-*bis* cod. proc. civ., il giudice, regola le spese quando la fase dell'accertamento tecnico preventivo chiude il contenzioso in ragione dell'accordo delle parti, espresso o tacito (per mancata tempestiva contestazione delle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio), sì da non essere seguita da un giudizio ordinario sulla pretesa del ricorrente, nel procedimento ex art. 8 della legge n. 24 del 2017 la verifica del giudice, in ordine all'accordo delle parti sull'esito dell'accertamento peritale, non è prevista e ciò giustifica l'impossibilità per il giudice di provvedere sulle spese. Né si è ravvisata la lesione dell'art. 3 Cost. basata sulla considerazione che l'anticipazione dei costi della consulenza potrebbe determinare disparità rispetto al diritto di accesso al giudice a seconda delle condizioni economiche delle parti. Infatti, laddove il ricorrente abbia i presupposti reddituali per ottenere il beneficio del patrocinio a spese dello Stato, la situazione di disparità economica della stessa è riequilibrata dalla prenotazione a debito dei costi della consulenza medico-legale (sentenze nn. 268 e 80 del 2020, 77 del 2018). Con riferimento ai soggetti esclusi da tale beneficio per avere un reddito superiore e che potrebbero essere, in concreto, in difficoltà nel sostenere l'anticipazione delle spese della consulenza, si è osservato che "la disciplina in materia di patrocinio dello Stato ha (...) natura processuale di talché nella conformazione della stessa il legislatore gode di ampia discrezionalità" (sentenze nn. 1 del 2021, 80 e 47 del 2020) ed "il correlato limite della non manifesta arbitrarietà della regolamentazione non è superato in un assetto nel quale la regolamentazione delle spese della consulenza tecnica come spese processuali è differita all'esito del giudizio di merito avente ad oggetto la domanda di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria sulla base della soccombenza".

### ***1.6.3. L'illegittimo divieto di aumentare, nella misura del 40% per ciascun componente oltre il primo, il compenso del collegio peritale nei giudizi di responsabilità medica***

La sentenza n. 102 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 15, comma 4, della legge n. 24 del 2017, limitatamente alle parole "e, nella determinazione del compenso globale, non si applica l'aumento del 40 per cento per ciascuno degli altri componenti del collegio previsto dall'articolo 53 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115". A fronte del principio di necessaria collegialità, posto a presidio dell'indagine peritale nei procedimenti civili e penali in materia di responsabilità medica dal precedente primo comma, la disposizione censurata escludeva, nella liquidazione del compenso globale dei collegi peritali, l'aumento del 40 per cento che sarebbe spettato in virtù della regola generale *ex art. 53 del d.P.R. n. 115 del 2002*. Tale deroga è stata ritenuta intrinsecamente e manifestamente irragionevole, essendo priva di giustificazione la scelta del legislatore di determinare l'onorario globale spettante al collegio in misura pari a quella che sarebbe stata riconosciuta in caso di conferimento di incarico al singolo, con la conseguenza di attribuire a ciascun componente un compenso inferiore a quello determinato in ragione dell'incremento percentuale previsto dalla norma generale. Inoltre, è apparsa irragionevole la progressiva riduzione dell'onorario spettante a ciascuno dei consulenti indotta dall'aumento del loro numero, rimanendo il compenso globale indipendente dal numero dei componenti del collegio e parametrato su quello che sarebbe spettato in caso di incarico individuale. La finalità di alleviare l'aggravio economico delle parti del giudizio derivante dalla collegialità necessaria non rendeva legittima l'introduzione di un'irragionevole soglia di contenimento del *quantum* dell'onorario, traducendosi in un ingiustificato sacrificio per i consulenti incaricati. Il divieto di incremento comportava, infatti, una decurtazione in grado di incidere sull'adeguatezza del compenso rispetto all'opera prestata e sulla sua conformità alle regole generali sulla liquidazione ai collegi peritali. Sebbene l'incarico del consulente tecnico d'ufficio non sia riconducibile ad un contratto, esso "rinviene nella disciplina della liquidazione degli onorari specifici meccanismi di commisurazione volti a garantire la proporzionalità dei compensi, sia pure per difetto in considerazione del connotato pubblicistico (sentenza n. 192 del 2015), all'entità e alla complessità dell'opera prestata, in coerenza con il fine di contemperamento tra gli interessi pubblici e le esigenze remunerative del professionista che informa la disciplina del d.P.R. n. 115". All'esigenza di adeguamento della remunerazione risponde anche il richiamato incremento percentuale, quale strumento di "bilanciamento della determinazione del compenso, per le suddette finalità di contenimento della spesa, sulla base di quanto spettante al singolo, poiché il giudice ricorre a tale genere di incarichi proprio quando le indagini esibiscono un tasso di complessità tecnico-scientifica tale da rendere opportuna la condivisione della responsabilità della valutazione peritale tra più esperti". Pertanto, risultava gravemente contraddittorio che, per un verso, sul presupposto della complessità delle indagini, si esigesse in ambito di responsabilità medica l'intervento di tecnici particolarmente specializzati e, per l'altro, si sopprimesse il meccanismo di incremento del compenso, finalizzato a evitare un'eccessiva decurtazione dell'importo. Questa limitazione preventiva e inderogabile, oltre a generare effetti contrastanti con lo scopo astrattamente perseguito dalla disposizione, poteva favorire torsioni interpretative e forzature applicative tese a sopperire alla riduzione quantitativa. Inoltre, tra le possibili ricadute "di sistema" della norma, vi era la possibilità che essa favorisse l'allontanamento dei professionisti più esperti dal circuito dei consulenti d'ufficio, disincentivati dall'incongruenza degli onorari rispetto alla qualità e alla quantità dell'impegno. Peraltro, il divieto di aumento incideva su tariffe professionali inferiori sin dall'origine ai valori di mercato e irragionevolmente mai aggiornate, come invece prescritto dall'art. 54 del d.P.R. n. 115 del 2002 (sentenze nn. 89 del 2020, 224 del 2018, 178 del 2017 e 192 del 2015). L'esclusione dell'aumento del compenso contraddiceva dunque "lo scopo della disciplina dell'istituto processuale di cui si tratta, che (...) va identificato con l'esigenza di assicurare un livello di precisione tecnica e di attendibilità dei risultati delle indagini confacente alla complessità della materia e alla delicatezza degli interessi coinvolti". In secondo luogo, la disposizione introduceva un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina generale, dal momento che, in tutte le altre materie in cui la complessità dell'incarico ne richiede lo svolgimento in forma collegiale, anche se si tratti di collegio medico (come ad esempio nell'ambito dell'infortunistica stradale), la legge prevede la maggiorazione del compenso. La disparità di trattamento non è apparsa giustificata dalla circostanza che in materia di responsabilità sanitaria la collegialità è prescritta dal legislatore, a differenza degli altri campi nei quali è rimessa alla concreta

valutazione del magistrato che dispone l'accertamento. La differenza della fonte dell'incarico non incide infatti sull'effetto, che consiste comunque nel conferimento di un mandato collegiale. D'altro canto, si è escluso che la collegialità imposta dalla legge in materia di responsabilità sanitaria costituisca un onere solo formale, in quanto una simile conclusione sarebbe intrinsecamente contraddittoria, presupponendo la scelta legislativa, di introdurre la regola della necessaria collegialità nonostante la consapevolezza della sufficienza di un incarico individuale.

## ***1.7. Le procedure concorsuali***

### ***1.7.1. La liquidazione coatta amministrativa***

#### ***1.7.1.1. I caratteri distintivi rispetto al fallimento***

La sentenza n. **22** ha sottolineato come “la liquidazione coatta amministrativa si connota per le sue finalità spiccatamente pubblicistiche, che la differenziano sotto molteplici aspetti dalla procedura fallimentare” (sentenze nn. 12 del 2020, 363 del 1994, 159 del 1975 e 87 del 1969). In particolare, essa “riguarda imprese che, pur operando nell'ambito del diritto privato, involgono tuttavia molteplici interessi o perché attengono a particolari settori dell'economia nazionale, in relazione ai quali lo Stato assume il compito della difesa del pubblico affidamento, o perché si trovano in rapporto di complementarietà, dal punto di vista teleologico e organizzativo, con la pubblica amministrazione. I peculiari tratti pubblicistici della procedura liquidatoria inevitabilmente si riflettono sul piano dei rapporti esterni, e la tutela dei creditori di imprese sottoposte a procedura di liquidazione coatta amministrativa assume (...) una connotazione doppiamente differenziata, rispetto a quella di altri creditori in sede concorsuale, in quanto gli interessi pubblici che giustificano la procedura amministrativa, per un verso, in qualche misura attenuano il rilievo del singolo diritto di credito e, per altro verso, rafforzano, però, la prospettiva finale di soddisfazione del credito, come effetto riflesso del concorrente obiettivo, di mantenimento in attività del complesso produttivo dell'azienda debitrice, perseguibile dalla procedura amministrativa”.

#### ***1.7.1.2. La riserva alla legge statale della relativa disciplina, in ragione del suo carattere derogatorio rispetto alle regole ordinarie di accertamento dei crediti e di responsabilità patrimoniale***

La sentenza n. **22**, richiamando la sentenza n. 25 del 2007, ha precisato che “l'art. 2, primo comma, della legge fallimentare, ove stabilisce che il novero delle imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi in cui può essere disposta e l'autorità competente a disporla sono determinati dalla legge, si riferisce unicamente alla legge statale, la sola idonea ad incidere (...) sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura. (...) Non vi è dubbio, infatti, che la sottoposizione del debitore alla procedura concorsuale di carattere speciale implichi una deroga marcata alle regole ordinarie di accertamento dei crediti e di responsabilità patrimoniale, risolvendosi in una tutela differenziata del ceto creditorio, e che questa non possa essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali, dovendo viceversa corrispondere all'esigenza di uniformità sottesa alla riserva di competenza statale”.

### ***1.7.2. La composizione delle crisi da sovraindebitamento***

#### ***1.7.2.1. La possibilità per i debitori di chiedere la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi in quella di liquidazione del patrimonio anche nelle ipotesi di mancato accordo con i creditori***

La sentenza n. **61** ha dichiarato inammissibili, per inadeguata ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale, le questioni di costituzionalità dell'art. 14-*quater* della legge n. 3 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede la possibilità per i debitori di chiedere la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in quella di liquidazione del patrimonio anche nelle ipotesi di mancato accordo con i creditori. La Corte ha negato l'asserita ingiustificata disparità di trattamento tra i debitori che, ottenuto un accordo con i creditori, successivamente oggetto di revoca, annullamento, risoluzione o cessazione degli effetti, possono chiedere la conversione e i debitori che, non avendo raggiunto un accordo, non la potrebbero chiedere. Invero, “la

domanda con la quale il debitore chiede, in conseguenza del mancato raggiungimento dell'accordo, di accedere alla liquidazione può (...) ben essere ammessa, in ossequio al principio di economia processuale e alla funzione sociale della disciplina della composizione della crisi da sovraindebitamento, applicando le norme del rito camerale, per tal via giungendo allo stesso sostanziale risultato della conversione". Infatti, la domanda di conversione si colloca in una fase del procedimento propedeutica all'omologazione dell'accordo, nella quale "appaiono applicabili le norme sul rito camerale" di cui agli artt. 737 e ss. cod. proc. civ., espressamente richiamate dagli artt. 10 e 12 della legge n. 3 del 2012. Nel rito camerale, come precisato dalla giurisprudenza di legittimità, in linea generale "non vigono le preclusioni previste per il giudizio di cognizione ordinario" e possono anche essere "proposte per tutto il corso di esso domande nuove in conformità delle direttive dettate dal giudice", in coerenza con le ragioni di celerità e semplificazione poste a fondamento della relativa disciplina. Pertanto, il giudice *a quo* avrebbe potuto "qualificare la domanda di conversione nella specie formulata dal debitore quale mera modifica dell'originaria domanda di accordo in quella di liquidazione, ritenendola di conseguenza ammissibile sulla scorta delle norme che disciplinano il rito camerale", anziché applicare il censurato art. 14-*quater*. I requisiti per accedere alla liquidazione vengono già "accertati in occasione del giudizio di ammissibilità della proposta di accordo", in quanto "in buona misura sovrapponibili a quelli previsti dalla legge n. 3 del 2012 per la procedura di accordo". Infine, il rimettente non ha considerato le implicazioni della tesi accolta dalla prevalente giurisprudenza di merito in base alla quale sarebbe consentita "la proposizione con lo stesso ricorso di domande (...) subordinate aventi ad oggetto le diverse procedure volte al superamento della crisi da sovraindebitamento", sicché il debitore non sarebbe tenuto ad attivare un nuovo procedimento per accedere alla liquidazione.

## **2. Il procedimento penale**

### **2.1. La persona offesa dal reato**

#### **2.1.1. La qualità di parte eventuale, portatrice del duplice interesse al risarcimento del danno e all'affermazione della responsabilità dell'autore del reato (la separazione dei giudizi penale e civile)**

La sentenza n. **203**, nel richiamare la sentenza n. 249 del 2020, ha rammentato che "la costante giurisprudenza costituzionale guarda alla persona offesa dal reato nel processo penale come soggetto portatore di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero (sentenza n. 23 del 2015)". L'assetto generale, posto a base del codice di procedura penale, "è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile (sentenze n. 353 del 1994 e n. 192 del 1991), e guarda, pertanto, alla persona offesa, quale soggetto eventuale del procedimento o del processo, e non quale parte principale e necessaria" (ordinanze nn. 254 del 2011 e 339 del 2008). Infatti, "l'azione per il risarcimento del danno da reato o per le restituzioni ben può avere dall'inizio una propria autonomia nella naturale sede del giudizio civile, con un *iter* del tutto indipendente rispetto al giudizio penale (sentenza n. 532 del 1995)". Il titolare dell'azione per il risarcimento del danno o per le restituzioni "può perciò chiedere tutela nel processo civile del tutto indipendentemente dal giudizio penale, previa valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi insiti nella opzione concessagli (sentenza n. 94 del 1996; ordinanza n. 424 del 1998)". Questo spiega altresì "la legittimità dell'attribuzione alla persona offesa di poteri circoscritti rispetto a quelli riconosciuti al pubblico ministero o all'indagato, non rilevando l'esigenza di tutelare una eventuale esplicita manifestazione preventiva dell'intenzione del danneggiato di costituirsi parte civile anteriormente all'esercizio dell'azione penale (sentenza n. 192 del 1991; ordinanza n. 124 del 1999)".

#### **2.1.2. La decorrenza del computo del termine di ragionevole durata del processo penale dall'assunzione della qualità di parte civile – Invito al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **203**, l'analogo voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU*.

## ***2.2. Le relazioni tra giudizio civile e giudizio penale***

### ***2.2.1. I principi di autonomia e di separazione (azione civile esercitata nella sede sua propria)***

La sentenza n. **182** ha sinteticamente ricostruito il quadro normativo relativo al sistema dei rapporti tra giudizio civile e giudizio penale nonché tra azione civile e poteri cognitivi del giudice penale. La giurisprudenza costituzionale ha più volte rilevato (sentenze nn. 176 del 2019, 12 del 2016 e 217 del 2009) che, “a differenza del sistema delineato nel codice del 1930 (ove l’assetto delle relazioni tra processo civile e processo penale era improntato ai principi di unitarietà della funzione giurisdizionale e di preminenza della giurisdizione penale), quello risultante dal codice in vigore è, al contrario, informato ai diversi principi dell’autonomia e della separazione. Infatti, nell’ipotesi in cui l’azione civile per le restituzioni o il risarcimento venga esercitata nella sua sede propria (quella del giudizio civile) in pendenza di un processo penale per lo stesso fatto, non trova più applicazione – nel nuovo codice di rito – la regola della cosiddetta pregiudizialità penale” (che imponeva la sospensione del giudizio civile sino al passaggio in giudicato della sentenza penale), “ma il processo civile prosegue, di norma, autonomamente (art. 75, comma 2, cod. proc. pen.), salve le ipotesi eccezionali in cui il danneggiato abbia proposto la domanda in sede civile dopo essersi costituito parte civile nel processo penale o dopo la sentenza penale di primo grado” (art. 75, comma 3). Del pari, diversamente dal codice abrogato (il quale prevedeva che la sentenza penale assumesse efficacia vincolante nel giudizio civile di danno), “il codice attuale stabilisce la diversa regola per cui la sentenza penale irrevocabile di assoluzione non ha efficacia di giudicato nel processo civile se il danneggiato ha esercitato l’azione in sede civile a norma dell’art. 75, comma 2, cod. proc. pen.” (art. 652, comma 1).

### ***2.2.2. Il principio di accessorialità (azione civile esercitata in sede penale): la regola generale della condanna quale presupposto per la decisione sulla domanda civile e le eccezioni previste nella disciplina delle impugnazioni***

La sentenza n. **182** ha sottolineato che, nell’ipotesi in cui la domanda risarcitoria venga proposta con la costituzione di parte civile nel processo penale, “i rapporti tra azione civile e poteri cognitivi del giudice penale continuano ad essere informati, anche nel sistema accolto nel codice vigente, al principio dell’accessorialità dell’azione civile rispetto a quella penale, principio che trova fondamento nelle esigenze, di interesse pubblico, connesse all’accertamento dei reati e alla rapida definizione dei processi, e che ha quale naturale implicazione quella per cui l’azione civile, ove esercitata all’interno del processo penale, è destinata a subire tutte le conseguenze e gli adattamenti derivanti dalla funzione e dalla struttura di questo processo” (sentenze nn. 176 del 2019 e 12 del 2016). “Il principio di accessorialità trova la sua principale espressione nella regola secondo la quale il giudice penale decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta con la costituzione di parte civile, quando pronuncia sentenza di condanna (art. 538, comma 1, cod. proc. pen.). La condanna penale, dunque, costituisce il presupposto indispensabile del provvedimento del giudice sulla domanda civile: se emette sentenza di proscioglimento, tanto in rito (sentenza di non doversi procedere: artt. 529 e 531 cod. proc. pen.) quanto nel merito (sentenza di assoluzione: art. 530 cod. proc. pen.), il giudice non deve provvedere sulla domanda civile; se invece pronuncia sentenza di condanna (art. 533 cod. proc. pen.), provvede altresì sulla domanda restitutoria o risarcitoria, accogliendola o rigettandola. Questa regola generale trova applicazione senza alcuna deroga nel giudizio penale di primo grado: il giudice penale decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno se – e solo se – pronuncia sentenza di condanna dell’imputato, soggetto debitore quanto alle obbligazioni civili risarcitorie o restitutorie. Nei gradi di impugnazione, invece, questa regola talora deflette a tutela del diritto di azione della parte civile (art. 24, secondo comma, Cost.). La disciplina delle impugnazioni conosce, infatti, norme particolari, che attribuiscono al giudice del gravame o al giudice del rinvio in seguito a cassazione, il potere-dovere di provvedere sulla domanda civile, pur in presenza di una pronuncia di proscioglimento e quindi in assenza dell’accertamento della responsabilità penale”. Innanzitutto, l’art. 576 cod. proc. pen. prevede che la parte civile può proporre impugnazione, ai soli effetti della responsabilità civile, contro la sentenza di proscioglimento pronunciata nel giudizio o all’esito del rito abbreviato (ordinanza n. 32 del 2007). L’esercizio di questa facoltà, ad opera della parte civile, conferisce al giudice dell’impugnazione il potere di decidere sulla domanda al risarcimento del danno ed alle restituzioni, pur in mancanza di una precedente statuizione sul punto, atteso che esso, una volta adito, ha, nei limiti del devoluto e agli effetti

della devoluzione, i poteri che il giudice di primo grado avrebbe dovuto esercitare. La sentenza n. 176 del 2019 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità della disposizione in esame, impugnata, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui prevede che la parte civile, legittimata a proporre l'impugnazione, ai soli effetti civili, della sentenza di proscioglimento, debba farlo dinanzi al giudice penale, anziché civile. "L'attribuzione alla parte civile della facoltà di impugnare, ai soli effetti civili, la sentenza di proscioglimento davanti al giudice penale non è irragionevole, avuto riguardo, sotto il profilo formale, alla circostanza che, essendo stata la sentenza di primo grado pronunciata da un giudice penale con il rispetto delle regole processualpenalistiche, anche il giudizio d'appello è devoluto a un giudice penale (...) secondo le norme dello stesso codice di rito; e, tenuto conto, sotto il profilo sostanziale, del rilievo che tale giudice, lungi dall'essere distolto da quella che è la finalità tipica e coesistente dell'esercizio della sua giurisdizione penale, è innanzi tutto chiamato proprio a riesaminare il profilo della responsabilità penale dell'imputato, confermando o riformando, seppur solo agli effetti civili, la sentenza di proscioglimento pronunciata in primo grado". Parimenti, l'art. 578 cod. proc. pen. "mira a soddisfare un'analoga esigenza di tutela della parte civile; quella che, quando il processo penale ha superato il primo grado ed è nella fase dell'impugnazione, una risposta di giustizia sia assicurata, in quella stessa sede, alle pretese risarcitorie o restitutorie della parte civile anche quando non possa più esserci un accertamento della responsabilità penale dell'imputato ove questa risulti riconosciuta in una sentenza di condanna, impugnata e destinata ad essere riformata o annullata per essere, nelle more, estinto il reato per prescrizione. Imprescindibile condizione perché il giudice dell'impugnazione possa decidere, nonostante il proscioglimento dell'imputato, sugli interessi civili è dunque, anzitutto, l'emissione di una valida condanna nel grado di giudizio immediatamente precedente, impugnata dall'imputato o dal pubblico ministero, alla quale sia sopravvenuta una causa estintiva del reato. (...) Altro imprescindibile presupposto della possibilità di deliberare sulla pretesa civilistica consiste, poi, nella specificità della causa di proscioglimento sopravvenuta: la norma, infatti, non opera né nelle ipotesi di proscioglimento nel merito (...) né nell'ipotesi di cause estintive del reato diverse dalla prescrizione o dall'amnistia (...). In questi limiti il legislatore ha voluto evitare che cause estintive del reato, indipendenti dalla volontà delle parti, possano frustrare il diritto al risarcimento e alla restituzione in favore della persona danneggiata dal reato, qualora sia già intervenuta sentenza di condanna, oggetto di impugnazione; finalità questa che si coniuga alla necessità di salvaguardare evidenti esigenze di economia processuale e di non dispersione dell'attività di giurisdizione". Infine, una più marcata deviazione dal principio generale di accessorialità dell'azione civile nel processo penale è recata dall'art. 622 cod. proc. pen., secondo cui, nel giudizio di cassazione, se gli effetti penali della sentenza di merito sono ormai cristallizzati per essersi formato il giudicato sui relativi capi, la cognizione sulla pretesa risarcitoria e restitutoria si scinde dalla statuizione sulla responsabilità penale e viene compiuta, in sede rescindente, dal giudice di legittimità e, in sede rescissoria, dal giudice civile di merito competente per valore in grado di appello, all'esito di rinvio. Peraltro, nel giudizio rescissorio di rinvio dinanzi al giudice civile, avente natura di autonomo giudizio civile (non vincolato dal principio di diritto eventualmente enunciato dal giudice penale di legittimità in sede rescindente), trovano applicazione le regole processuali e probatorie proprie del processo civile e l'accertamento richiesto al giudice del rinvio ha ad oggetto gli elementi costitutivi dell'illecito civile, prescindendosi da ogni apprezzamento, sia pure incidentale, sulla responsabilità penale dell'imputato.

La sentenza n. 203 ha puntualmente ripreso taluni rilevanti passaggi della sentenza n. 182 del 2021.

### ***2.3. L'incidente probatorio***

#### ***2.3.1. Le finalità sottese all'ipotesi, speciale o atipica, riguardante l'assunzione del contributo testimoniale di soggetti vulnerabili nei procedimenti per reati legati alla sfera sessuale (la deroga al criterio generale di non rinviabilità della prova al dibattimento)***

La sentenza n. 14 ha rammentato che, ai sensi dell'art. 392, comma 1-bis, cod. proc. pen., nei procedimenti per i delitti ivi indicati riguardanti la sfera sessuale, il pubblico ministero, anche su richiesta della persona offesa, o la persona sottoposta alle indagini possono chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minorenni ovvero della persona offesa maggiorenne, anche al di fuori delle ipotesi previste dal precedente comma 1; in ogni caso, quando la persona offesa versa in condizione di particolare vulnerabilità, il pubblico ministero, anche su richiesta

della stessa, o la persona sottoposta alle indagini possono chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della sua testimonianza. Con tale disposizione, introdotta dalla legge n. 66 del 1996, "il legislatore ha inteso dettare presupposti e condizioni per l'assunzione in sede di incidente probatorio del contributo testimoniale proveniente da soggetti vulnerabili (quali, elettivamente, i minorenni) in vario modo coinvolti in procedimenti penali diretti all'accertamento di reati riguardanti la sfera sessuale". La deroga agli ordinari presupposti che governano la formazione anticipata della prova rispetto al dibattimento "ha visto allargarsi nel tempo la sua portata, come è dimostrato dalle numerose modifiche legislative, che non solo hanno ampliato il novero dei reati indicati quali presupposto per la formulazione della richiesta dello strumento incidentale, ma hanno anche esteso la categoria dei soggetti tutelati da audire". L'introduzione della nuova ipotesi di incidente probatorio – "ritenuto speciale o atipico (sentenza n. 92 del 2018) perché svincolato dall'ordinario presupposto della non rinviabilità della prova al dibattimento" – era rivolta soprattutto a "tutelare la personalità del minore, consentendogli di uscire al più presto dal circuito processuale per aiutarlo a liberarsi più rapidamente dalle conseguenze psicologiche dell'esperienza vissuta". La giurisprudenza costituzionale ha individuato il fondamento dei presupposti e delle modalità di assunzione della testimonianza del minore in sede di incidente probatorio, nonché dei bilanciamenti che esso sottende, in due ordini di concomitanti finalità. "La prima finalità, di natura extraprocessuale, è quella di tutelare la libertà e la dignità del minore rispetto al rischio che l'assunzione della testimonianza esponga quest'ultimo al trauma psicologico associato alla sua esperienza in un contesto giudiziario penale, nel quale i fattori atti a provocare una maggiore tensione emotiva sono il dover deporre in pubblica udienza nell'aula del tribunale, l'essere sottoposti all'esame e al controesame condotto dal pubblico ministero e dai difensori e il trovarsi a testimoniare di fronte all'imputato, la cui sola presenza può suggestionare e intimorire il dichiarante (sentenza n. 92 del 2018)". Rendere testimonianza in un procedimento penale, nel contesto del contraddittorio, su fatti e circostanze legati all'intimità della persona e connessi a ipotesi di violenze subite "è sempre esperienza difficile e psicologicamente pesante: se poi chi è chiamato a deporre è persona particolarmente vulnerabile, più di altre esposta ad influenze e a condizionamenti esterni, e meno in grado di controllare tale tipo di situazioni, può tradursi in un'esperienza fortemente traumatizzante e lesiva della personalità" (sentenza n. 63 del 2005). Tale assunto costituisce la prima *ratio* di un'opzione legislativa che, "pur rappresentando una eccezione rispetto alla regola generale per cui la prova si forma nel dibattimento (ordinanza n. 108 del 2003), trova nondimeno la sua giustificazione nel fatto che essa è riferita a reati rispetto ai quali si pone con maggiore intensità ed evidenza l'esigenza di proteggere la personalità del minore, nell'ambito del suo coinvolgimento processuale (sentenza n. 529 del 2002). L'assunzione anticipata della testimonianza del minore, attraverso il ricorso all'incidente probatorio speciale, deve essere pertanto in primo luogo ricondotta al rilievo costituzionale da attribuirsi ad esigenze di salvaguardia della personalità del minore (sentenza n. 262 del 1998), che (...) si traducono in una presunzione di indifferibilità o di non ripetibilità del relativo contributo testimoniale, rivolta in prima battuta a preservare il minore dagli effetti negativi che la prestazione dell'ufficio di testimone può produrre in rapporto alla sua peculiare condizione (...), mediante la sua sottrazione, in linea di principio, allo *strepitus fori* e la previsione di una sua rapida fuoriuscita dal circuito processuale". La seconda e concorrente finalità "è invece di natura endoprocessuale ed è connessa alla circostanza che l'anticipazione della testimonianza alla sede incidentale, tanto più laddove si proceda per reati attinenti alla sfera sessuale, è rivolta anche a garantire la genuinità della formazione della prova, atteso che la assunzione di essa in un momento quanto più prossimo alla commissione del fatto costituisce anche una garanzia per l'imputato, perché lo tutela dal rischio di deperimento dell'apporto cognitivo che contrassegna, in particolare, il mantenimento del ricordo del minore". Il trauma cui il minore è esposto durante l'esame testimoniale "si ripercuote, d'altronde, negativamente sulla sua capacità di comunicare e di rievocare correttamente e con precisione i fatti che lo hanno coinvolto, o ai quali ha assistito, rischiando così di compromettere la genuinità della prova". Già nell'ordinanza n. 583 del 2000, il meccanismo *de quo*, pur nella sua eccezionalità rispetto alle ordinarie forme e modalità di assunzione delle prove, è stato giustificato in quanto la possibilità di "anticipare, attraverso il ricorso all'incidente probatorio, l'assunzione di testimonianze appare (...) essenzialmente intesa ad assicurare efficacia e genuinità della prova, quando si tratti di raccogliere testimonianze potenzialmente soggette a subire, col decorso del tempo, per le particolari condizioni del minore, condizionamenti che le possano rendere meno genuine o meno utili al fine degli accertamenti cui è volto il processo" (sentenze nn. 529 del 2002 e 114 del 2001).

### 2.3.2. *L'assunzione della testimonianza del minorente mero testimone nei procedimenti per reati riguardanti la sfera sessuale*

La sentenza n. 14 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 392, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., nella parte in cui prevede che, nei procedimenti per i delitti ivi indicati, l'assunzione della testimonianza in sede di incidente probatorio, richiesta dal pubblico ministero o dalla persona offesa dal reato, debba riguardare la persona minorente che non sia anche persona offesa dal reato. La disposizione censurata disciplina i presupposti e le condizioni per l'ammissione della testimonianza del soggetto minorente in sede di incidente probatorio, nel caso in cui si proceda per alcuni delitti contro l'assistenza familiare ovvero contro la libertà individuale. Il chiaro intento è quello di regolare l'assunzione del contributo testimoniale di soggetti vulnerabili (quali, elettivamente, i minorenni) in vario modo coinvolti in procedimenti penali diretti all'accertamento di reati riguardanti la sfera sessuale, prevedendo una deroga rispetto agli ordinari presupposti che governano la formazione anticipata della prova rispetto al dibattimento (disciplinati dal comma 1 del medesimo art. 392). Il fondamento dei presupposti e delle modalità di assunzione della testimonianza del minorente in sede di incidente probatorio, nonché dei sottesi bilanciamenti, è stato rinvenuto in due concomitanti finalità. La prima, di natura extraprocessuale, attiene alla tutela della libertà e dignità del minore rispetto al rischio che l'assunzione della testimonianza esponga quest'ultimo al trauma psicologico associato alla sua esperienza in un contesto giudiziario penale. La seconda, di natura endoprocessuale, è legata alla circostanza che l'anticipazione della testimonianza alla sede incidentale, tanto più laddove si proceda per reati attinenti alla sfera sessuale, è rivolta a garantire la genuinità della formazione della prova, atteso che l'assunzione in un momento quanto più prossimo alla commissione del fatto costituisce anche una garanzia per l'imputato, perché lo tutela dal rischio di deperimento dell'apporto cognitivo che contrassegna, in particolare, il mantenimento del ricordo del minore. Ciò nonostante, è stata ribadita la natura eccezionale della previsione in esame, derogatoria del principio fondamentale di immediatezza della prova. L'equiparazione tra il contributo testimoniale del minorente persona offesa dal reato e quello del minorente mero testimone è comunque non apparsa priva di giustificazione poiché "la presunzione di un'analogia condizione di vulnerabilità che avvince le due categorie di soggetti, per il fatto di essere chiamati a testimoniare su fatti legati all'intimità e connessi a violenze subite o alle quali si è assistito, è da ritenersi conforme a dati di esperienza generalizzati, riassumibili nella formula dell'*id quod plerumque accidit*" (sentenze nn. 253 del 2019 e 268 del 2016). "È infatti tutt'altro che implausibile che una medesima esigenza di protezione induca il giudice ad assumere in via anticipata, ove i soggetti indicati dalla disposizione censurata lo richiedano, la testimonianza non solo del minorente che sia persona offesa dal reato, ma anche del minorente mero testimone, poiché la vulnerabilità che qualifica quasi *in re ipsa* la posizione del primo, in ragione della tipologia dei reati elencati nell'art. 392, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., può ritenersi non irragionevolmente sussistente anche in relazione al secondo, tenuto conto che il minorente può ben essere chiamato a riferire su fatti che ha appreso (senza poterne spesso elaborare adeguatamente la portata) o a cui addirittura ha assistito, e che peraltro si svolgono con frequenza nell'ambiente domestico o comunque familiare". In altri termini, anche se la norma censurata non deve ritenersi *in parte qua* costituzionalmente imposta, l'equiparazione, quanto all'anticipazione dell'assunzione testimoniale, tra il minorente vittima del reato e il minorente mero testimone risponde "ad una scelta che non trascende la sfera di discrezionalità riservata al legislatore nella conformazione degli istituti processuali anche in materia penale" (sentenze nn. 137 del 2020, 31 e 20 del 2017, 216 del 2016), sicché essa non può essere ritenuta manifestamente irragionevole. Infine, l'eccezione al principio di immediatezza della prova e alla sua conseguente formazione in dibattimento "risulta compensata dalla circostanza che le modalità di assunzione anticipata della prova testimoniale del minore e, più in generale, del soggetto vulnerabile sono disciplinate (...) in modo tale da garantire il diritto di difesa della persona sottoposta alle indagini, con particolare riferimento al contributo che questi può dare alla formazione della prova nel rispetto del principio costituzionale del contraddittorio". La natura non manifestamente irragionevole della previsione censurata si ricava anche dall'art. 398, comma 5-*bis*, secondo periodo, cod. proc. pen. ove si prevede che le dichiarazioni testimoniali debbono essere documentate integralmente con mezzi di produzione fonografica o audiovisiva. Tale norma, infatti, lungi dal rappresentare un *vulnus* al potere del giudice, "si pone in realtà a presidio dei diritti del soggetto indagato, perché scongiura l'eventualità che i contenuti della testimonianza assunta in sede incidentale nelle forme dell'audizione protetta vengano documentati, in vista del loro utilizzo in dibattimento, nelle ordinarie forme solamente scritte, connotando così ulteriormente l'incidente probatorio, e in particolar

modo quello speciale, quale istituto che si proietta verso l'utilizzazione dibattimentale (ordinanza n. 358 del 2004)". Al riguardo, assume rilievo l'ampio margine di flessibilità che spetta al giudice nel definire le modalità di escussione del minore testimone "idonee a garantire un adeguato bilanciamento tra l'esigenza di preservare la libertà e la dignità di quest'ultimo e le garanzie difensive dell'imputato". Al giudice è riconosciuto un vasto spettro di soluzioni, che vanno dalla possibilità di impiegare un contraddittorio pieno – con facoltà per il pubblico ministero e per il difensore di porre domande dirette al minore – a forme contrassegnate da un grado via via crescente di protezione per il soggetto vulnerabile.

#### ***2.4. La celebrazione in presenza dell'udienza penale nella prima fase della pandemia da COVID-19, salvo il consenso delle parti allo svolgimento da remoto***

La sentenza n. **96** ha dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lett. d), del d.l. n. 28 del 2020, impugnato, in riferimento agli artt. 70 e 77 Cost., in quanto ha ripristinato nel periodo compreso tra il 9 marzo e il 31 luglio 2020, per le udienze penali di discussione finale e per quelle di assunzione di prove orali, la modalità ordinaria di partecipazione "in presenza", salvo il consenso delle parti allo svolgimento "da remoto". La Corte ha ripercorso la successione dei provvedimenti che hanno riguardato le udienze penali in costanza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. La disciplina "ha risentito, oltre che della necessità di trovare un ragionevole punto di sintesi tra il contenimento del contagio e la garanzia dei diritti della difesa, anche della esigenza di calibrare le diverse risposte normative e, in particolare, quella riguardante l'estensione dei presupposti per fare ricorso all'udienza penale da remoto, sulla base dell'andamento" della pandemia. La disposizione censurata è stata interpretata "alla luce del contesto sistematico" nel quale assume rilievo decisivo la previsione secondo cui, in un momento necessariamente antecedente all'udienza penale da svolgersi da remoto, al giudice incombeva l'onere di comunicare ai difensori delle parti, al pubblico ministero e agli altri soggetti interessati il giorno, l'ora e le modalità di collegamento. "Tale previsione, se assolveva a una finalità essenzialmente informativa nel momento in cui si prevedeva che quella da remoto fosse l'unica modalità di trattazione delle udienze penali, ha assunto un rilievo ancora maggiore nel momento in cui con la norma censurata, una volta ripristinata la regola generale delle udienze penali in presenza, si è introdotta la possibilità per le parti di esprimere il consenso all'udienza da remoto. Ragioni di ordine sistematico, infatti, ma anche legate a una lettura costituzionalmente orientata della norma in esame, impongono di ritenere che tale manifestazione di consenso non potesse che avvenire prima dell'udienza, con la necessaria conseguenza che anche l'obbligo di interpello da parte del giudice precedente dovesse essere assolto in un momento antecedente all'udienza". La garanzia del diritto di difesa richiede che le parti "debbono essere informate con ragionevole anticipo della data, dell'ora e delle modalità di svolgimento dell'udienza, così da esprimere il loro eventuale consenso alla partecipazione alla medesima udienza da remoto. Tuttavia, una volta che tale comunicazione sia mancata e, quindi, le parti si siano presentate fisicamente (...), non può in alcun modo ritenersi che esse potessero, in quella sede, essere interpellate in ordine alla loro volontà di acconsentire alla celebrazione della medesima udienza da remoto. Del resto, se la previsione della trattazione delle udienze penali da remoto era rivolta a ridurre la diffusione del contagio, sarebbe stato contraddittorio consentire alle parti di manifestare il loro consenso in favore di tale modalità di partecipazione all'udienza quando le stesse erano già fisicamente comparse davanti al giudice". Nel giudizio *a quo*, le parti sono state informate dal giudice della possibilità di prestare il loro consenso all'udienza da remoto solo quando si erano già presentate fisicamente all'udienza del 21 maggio 2020 e, pertanto, in un momento in cui il rimettente non poteva più dare applicazione alla disposizione di cui deduce l'illegittimità".

#### ***2.5. La decisione sull'impugnazione ai soli effetti civili del giudice di appello, che dichiara prescritto il reato, quando nei confronti dell'imputato sia stata pronunciata in primo grado condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni a favore della parte civile***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **182**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU*.

## **2.6. I procedimenti speciali alternativi al giudizio**

### **2.6.1. Il giudizio abbreviato**

#### **2.6.1.1. La facoltà dell'imputato di riproporre al giudice del dibattimento, prima della dichiarazione di apertura, la richiesta di giudizio abbreviato condizionato, rigettata in sede di udienza preliminare ovvero dopo la notifica del decreto di giudizio immediato**

La sentenza n. 127 ha dichiarato inammissibili, per erroneità delle premesse interpretative del rimettente, le questioni di costituzionalità degli artt. 438, comma 6, e 458, comma 2, cod. proc. pen., impugnati, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., nella parte in cui non prevedono che, nel caso in cui il Gip rigetti la richiesta di giudizio abbreviato condizionato, l'imputato possa tempestivamente, nella fase dedicata alle questioni preliminari, riproporre la richiesta di rito alternativo al Giudice del dibattimento, e che questo possa sindacare la decisione del Gip e ammettere il rito chiesto dall'imputato. La Corte ha evidenziato l'insussistenza della lacuna lamentata, stante la perdurante operatività della sentenza n. 169 del 2003. In tale pronuncia, infatti, è stata dichiarata l'illegittimità di entrambe le disposizioni codicistiche nella parte in cui non prevedono che, in caso di rigetto della richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad una integrazione probatoria, l'imputato possa rinnovare la richiesta prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado e il giudice possa disporre il giudizio abbreviato. Il Collegio – dopo aver rilevato che entrambe le disposizioni sono state modificate dalle successive leggi nn. 103 del 2017 e 33 del 2019, che non hanno, tuttavia, espressamente incorporato nei testi l'operata addizione, come sarebbe stato maggiormente “funzionale a garantire la certezza del diritto, in una materia così densa di implicazioni per i diritti fondamentali come il processo penale” – ha ritenuto che le sopravvenienze normative non hanno comunque “vanificato gli effetti della sentenza n. 169 del 2003” che “resta dunque pienamente operante con riferimento tanto all'art. 438, comma 6, quanto all'art. 458, comma 2, cod. proc. pen.”. In altri termini, l'imputato che si sia visto rigettare la richiesta di giudizio abbreviato condizionato – in sede di udienza preliminare, ovvero dopo la notifica del decreto di giudizio immediato – può riproporre tale richiesta al giudice del dibattimento prima della dichiarazione di apertura in forza della sentenza n. 169 del 2003, la quale continua a spiegare i propri effetti.

#### **2.6.1.2. L'inapplicabilità dell'istituto al soggetto che ne abbia fatto richiesta in appello, in un momento in cui non era consentito l'accesso al rito ma comunque anteriore all'espletamento dell'istruttoria dibattimentale**

La sentenza n. 147 ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 4-ter del d.l. n. 82 del 2000, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede l'applicabilità del giudizio abbreviato al soggetto che ne abbia tempestivamente avanzato richiesta in appello in un momento che non consentiva ancora l'accesso al rito, ma comunque antecedente all'espletamento dell'istruttoria dibattimentale. Nel ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, la Corte ha ricordato che la disciplina originaria del codice, in caso di condanna, prevedeva la sostituzione della pena dell'ergastolo con quella della reclusione di anni trenta (art. 442, comma 2, cod. proc. pen.): disposizione che evidenziava la sicura ammissibilità del rito speciale anche per i reati puniti con la pena perpetua. Tuttavia, la sentenza n. 176 del 1991 ha dichiarato illegittima tale norma per eccesso di delega, con l'effetto di rendere inapplicabile il giudizio abbreviato nei processi relativi ai delitti puniti con l'ergastolo fino all'approvazione dell'art. 30, comma 1, lett. b), della legge n. 479 del 1999, che ha ripristinato la formulazione originaria, ammettendo nuovamente il rito *de quo* anche per gli imputati dei suddetti reati. Per far fronte ad un problema di diritto transitorio, la legge n. 144 del 2000, di conversione del d.l. n. 82 del 2000, ha introdotto il censurato art. 4-ter che, nel prevedere un'ampia rimessione in termini, nei commi 2 e 3 ha sancito la possibilità, per l'imputato nei processi per reati puniti con la pena dell'ergastolo, di presentare la richiesta nella prima udienza utile successiva alla sua entrata in vigore. Il precedente comma 1 ha esteso tale possibilità anche agli imputati di reati puniti con pena diversa dall'ergastolo, che fossero decaduti dalla facoltà di chiedere l'abbreviato, fissando, però, un limite temporale più stringente, anteriore all'inizio dell'istruzione dibattimentale. Tale diversità di trattamento è stata censurata per violazione dell'art. 3 Cost. ma la relativa questione è stata dichiarata manifestamente infondata dall'ordinanza n. 99 del 2001 (confermata dall'ordinanza n. 222 del 2002), proprio in considerazione del fatto che la diversità di trattamento rifletteva la peculiare situazione nella quale versavano gli imputati. La disposizione impugnata è già stata sottoposta all'esame della Corte, in

riferimento agli artt. 3, 117, primo comma, Cost., 6 e 7 CEDU, nella parte in cui non ha riaperto i termini per la richiesta di giudizio abbreviato in favore dell'imputato il cui processo fosse pendente innanzi alla Corte di cassazione. Con l'ordinanza n. 235 del 2013, tali questioni sono state dichiarate manifestamente inammissibili, in relazione all'art. 3 Cost., in quanto non pertinente alla necessità di conformare l'ordinamento nazionale ad una sentenza della Corte europea; e, quanto al parametro convenzionale, perché la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* era estranea alla *ratio* della sentenza Scoppola contro Italia, atteso che l'imputato non era stato ammesso al giudizio abbreviato in applicazione di una norma di natura processuale, attinente invero ai termini di proposizione della relativa istanza, e peraltro giustificata dalla funzione istituzionale del rito alternativo, "che assicura all'imputato una riduzione di pena, nel caso di condanna, quale contropartita per la sua rinuncia alla garanzia della formazione della prova in contraddittorio, in quanto idonea a determinare un significativo risparmio di energie processuali". Inoltre, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal giudice dell'esecuzione penale in riferimento all'art. 3 Cost. è stata dichiarata anche dalle sentenze nn. 100 del 2015 e 57 del 2016. La Corte – dopo aver evidenziato che, a prescindere dalla natura processuale o meno della norma censurata, lo statuto costituzionale di garanzia non può non valere anche rispetto alle norme collocate nel codice di procedura penale, allorché incidano direttamente sulla qualità e quantità della pena in concreto applicabile al condannato" (sentenze nn. 32 e 260 del 2020) – ha sottolineato che "in linea generale è precluso al giudice dell'esecuzione penale sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme applicate dal giudice della cognizione, salvo che nei casi di una sopravvenienza costituzionalmente rilevante, come nel caso di una sentenza che attivi l'obbligo conformativo di cui all'art. 46 CEDU" (sentenza n. 68 del 2021). Tuttavia, nella specie non è stata ravvisata una simile situazione.

### ***2.6.1.3. La preclusione del rito all'imputato di reato punibile con l'ergastolo, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto con perizia assunta in incidente probatorio***

La sentenza n. 208 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 438, comma 1-bis, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost., laddove non prevede che l'imputato infermo di mente, riconosciuto incapace di intendere e di volere al momento del fatto, con perizia accertata in sede di incidente probatorio, possa chiedere di definire il processo con giudizio abbreviato nel caso di reato astrattamente punibile con l'ergastolo. La sentenza n. 260 del 2020 ha già affrontato e risolto negativamente la questione se la disposizione *de qua* violi il principio di ragionevole durata del processo, confrontandosi specificamente con l'argomento dell'asserita inutilità di un dibattimento pubblico nell'ipotesi in cui i fatti siano di agevole accertamento, ad esempio per essere intervenuta la piena confessione dell'imputato. Il caso di specie è parimenti caratterizzato da fatti agevolmente accertabili, sebbene il prevedibile esito del processo sia l'assoluzione dell'imputato per vizio totale di mente, sulla base delle risultanze della perizia assunta in incidente probatorio. Tra le finalità ispiratrici della legge n. 33 del 2019, che ha introdotto la denunciata disposizione, non vi era solo quella di conseguire un generale inasprimento delle pene concretamente inflitte per reati punibili con l'ergastolo ma anche quella di assicurare, rispetto ai reati più gravi previsti dall'ordinamento, la celebrazione di un processo pubblico innanzi alla corte di assise e non a un giudice monocratico, con le piene garanzie, per l'imputato e per le vittime, di partecipare all'accertamento della verità. "Quest'ultima finalità non viene meno neppure a fronte di fatti di reato per i quali l'imputato non possa essere ritenuto personalmente responsabile – in particolare perché non imputabile –, ma rispetto ai quali l'ordinamento può comunque avere interesse a svolgere un processo pubblico avanti a una corte a composizione mista, con partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia (art. 102, terzo comma, Cost.). Il perseguimento di tale finalità rientra nel novero delle scelte discrezionali del legislatore, rispetto alle quali non è consentito" alla Corte "sovrapporre la propria autonoma valutazione". Pertanto, non può qualificarsi in termini di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà "la scelta legislativa – magari discutibile sotto vari profili, e certo foriera di aggravii processuali – di prevedere comunque la celebrazione di un pubblico dibattimento, nel quale trova piena garanzia il diritto di difendersi provando, per accertare il fatto e ascrivere le relative responsabilità (...), restando ferma la possibilità per la corte d'assise di celebrare e concludere il dibattimento in modo spedito, sulla base dell'eventuale consenso dell'imputato all'acquisizione degli atti di indagine al fascicolo del dibattimento".

#### **2.6.1.4. La preclusione del rito all'imputato di delitto punibile con l'ergastolo, anche quando sia ipotizzabile l'irrogazione di una pena diversa**

L'ordinanza n. 214 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 438, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non consente all'imputato di un delitto astrattamente punibile con l'ergastolo di essere giudicato con rito abbreviato quando sia possibile ipotizzare, sulla base di dati certi relativi al fatto o alla persona, l'irrogazione di una pena diversa. Identica questione è stata ritenuta non fondata dalla sentenza n. 260 del 2020. La denunciata disparità di trattamento tra le fattispecie di omicidio del coniuge separato (punita con l'ergastolo) e di omicidio del coniuge divorziato (punita con la reclusione pari nel massimo a trenta anni) deriva "direttamente dalla scelta legislativa (...) che si situa a monte della disciplina del giudizio abbreviato, e cioè dalla scelta di prevedere pene diverse per i due fatti. La presenza o l'assenza di preclusioni al giudizio abbreviato nelle due ipotesi costituisce una mera conseguenza accessoria (...) della diversa comminatoria edittale". Rispetto all'asserita irragionevole equiparazione tra fatti aventi disvalore differente, accomunati dalla comminatoria astratta della pena perpetua ma espressivi in concreto di una gravità diversa, si è ribadito che la preclusione *de qua* costituisce "il riflesso processuale della previsione edittale della pena dell'ergastolo per quelle ipotesi criminose". Infine, quanto al meccanismo normativo che riconnette il divieto di giudizio abbreviato alla comminatoria astratta dell'ergastolo, si è riaffermata la non manifesta irragionevolezza o arbitrarietà di tale scelta legislativa (ordinanza n. 163 del 1992). Infatti, la previsione dell'ergastolo "esprime un giudizio di speciale disvalore della figura astratta del reato che il legislatore, sulla base di una valutazione discrezionale (...), ha ritenuto di formulare". Né simile scelta può essere ritenuta manifestamente irragionevole o arbitraria "nell'ipotesi in cui la circostanza aggravante dalla quale dipende l'applicabilità dell'ergastolo sia ritenuta equivalente o soccombente rispetto a una circostanza attenuante, come il vizio parziale di mente, con conseguente irrogazione in concreto di una pena detentiva temporanea". In proposito, è "dotata di una solida ragionevolezza la regola", prevista in generale dall'art. 4 cod. proc. pen. e seguita anche dall'art. 438, comma 1-*bis*, in base alla quale "il legislatore fa dipendere la scelta relativa all'applicazione o non applicazione di un dato istituto (...) dalla sussistenza di una circostanza aggravante che, comminando una pena distinta da quella prevista per la fattispecie base" (l'ergastolo anziché la reclusione), "esprime un giudizio di disvalore della fattispecie astratta marcatamente superiore a quello che connota la corrispondente fattispecie non aggravata; e ciò indipendentemente dalla sussistenza nel caso concreto di circostanze attenuanti, che ben potranno essere considerate dal giudice quando, in esito al giudizio, irrognerà la pena".

### **2.6.2. L'oblazione**

#### **2.6.2.1. La ratio dell'istituto**

L'istituto dell'oblazione "trova fondamento nell'interesse dello Stato di definire con economia di tempo e di spese i procedimenti relativi ai reati di minore importanza, e nell'interesse del contravventore di evitare il procedimento penale e la condanna con tutte le conseguenze di essa" (sentenze nn. 192 del 2020, 530 del 1995 e 207 del 1974). Così la sentenza n. 103.

#### **2.6.2.2. La discrezionalità del legislatore nell'articolazione della disciplina**

Rientra nella discrezionalità del legislatore "prevedere, o meno, l'estinzione per oblazione dei reati, in relazione al disvalore ad essi assegnato (ordinanza n. 462 del 1987), e parimenti determinare la frazione della pena pecuniaria che l'imputato deve pagare per beneficiare dell'oblazione ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen. (sentenza n. 76 del 2019)". Così la sentenza n. 103.

### **2.7. Il procedimento davanti al giudice di pace**

#### **2.7.1. La non comparabilità con il procedimento davanti al tribunale**

Il procedimento penale davanti al giudice di pace "configura un modello di giustizia non comparabile con quello davanti al tribunale, in ragione dei caratteri peculiari che esso presenta" (sentenza n. 426 del 2008; ordinanze nn. 28 del 2007, 415 e 228 del 2005). Si tratta di un "rito orientato, più che alla repressione del conflitto sotteso al singolo episodio criminoso, alla sua composizione, oltre che a finalità deflattive (sentenza n. 120 del 2019)". Così l'ordinanza n. 224.

### ***2.7.2. L'inapplicabilità del proscioglimento per la particolare tenuità del fatto***

L'ordinanza n. **224** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost., nella parte in cui non consente l'applicabilità della generale causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto anche ai reati di competenza del giudice di pace, per i quali invece opera la non procedibilità *ex art.* 34 del d.lgs. n. 274 del 2000. Analoga questione è stata ritenuta non fondata con la sentenza n. 120 del 2019 (antecedente all'ordinanza di rimessione), in quanto l'alternatività dei due istituti è giustificata, sul piano del rispetto dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, dalla peculiarità dei reati di competenza del giudice di pace e del relativo procedimento rispetto ai reati di competenza del tribunale; proprio l'eterogeneità delle fattispecie di reato poste a confronto esclude la lesione del principio di eguaglianza. "Si ha quindi che, sia per i reati di competenza del tribunale, sia per quelli di competenza del giudice di pace, rileva comunque la particolare tenuità del fatto; ma i presupposti della non punibilità, nell'un caso, e della non procedibilità dell'azione penale, nell'altro, non sono pienamente sovrapponibili, ma segnano la differenza tra i due istituti. Lo scostamento di disciplina maggiormente significativo, risiede nella particolare valutazione che il giudice è chiamato a fare ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000 per operare un bilanciamento tra il pregiudizio per l'imputato e l'interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento". La Corte ha, quindi, ribadito che la previsione di un rito orientato alla composizione, più che alla repressione, del conflitto sotteso al singolo episodio criminoso e le distinte aree applicative giustificano l'alternatività dei due istituti. La recente giurisprudenza di legittimità ha dato continuità agli indicati principi.

### ***2.8. Le spese processuali***

#### ***2.8.1. L'illegittimo divieto di aumentare, nella misura del 40% per ciascun componente oltre il primo, il compenso del collegio peritale nei giudizi di responsabilità medica***

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **102**, l'analoga voce in *Il procedimento civile – Le spese processuali*.

### ***2.9. L'esecuzione penale***

#### ***2.9.1. L'interesse dello Stato democratico di diritto all'esecuzione di pene costantemente conformi a Costituzione***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **68**, la voce *Il limite dei rapporti esauriti e, in particolare, del giudicato e la deroga testualmente e originariamente limitata alla materia penale (revirement giurisprudenziale con riguardo alla sanzione amministrativa della revoca della patente)* in *L'ordinamento dello Stato – La funzione di garanzia costituzionale – La tendenziale retroattività delle sentenze di accoglimento*.

#### ***2.9.2. L'incompatibilità con i principi costituzionali di preclusioni assolute all'accesso a misure di favore***

La sentenza n. **56** ha rammentato la contrarietà agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., e, in particolare, ai principi di rieducazione e umanità della pena, delle "preclusioni assolute all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione" (sentenze nn. 253 del 2019, 149 del 2018, 291 e 189 del 2010).

### ***2.9.3. La sospensione dell'ordine di esecuzione***

#### ***2.9.3.1. La ricognizione della pregressa giurisprudenza costituzionale sulle fattispecie ostantive***

La sentenza n. **238** ha operato una ricognizione della giurisprudenza costituzionale in materia di sospensione dell'esecuzione della pena *ex art.* 656 cod. proc. pen. "L'ordinanza n. 166 del 2010 ha rilevato che la disposizione, nella parte in cui prevede che la sospensione dell'esecuzione delle pene detentive brevi, secondo la regola fissata dal comma 5 (...), non possa essere disposta nei confronti dei

condannati per i delitti di cui all'art. 4-bis" ord. pen., "costituisce un vincolo per l'attività del pubblico ministero, posto in funzione della presunzione di pericolosità che concerne i condannati per i delitti compresi nel catalogo". Tuttavia, "spetta poi al tribunale di sorveglianza la valutazione delle istanze di condannati, i quali, dopo l'ordine di carcerazione e l'eventuale provvedimento sospensivo che può accompagnarlo, chiedono l'accesso a forme alternative di esecuzione". La sentenza n. 125 del 2016 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., nella parte in cui stabiliva che non potesse essere disposta la sospensione dell'esecuzione nei confronti dei condannati per furto con strappo, attesa la ingiustificata disparità di trattamento con la rapina. Infatti, "gli indici di pericolosità che possono ravvisarsi nel furto con strappo si rinvengono, incrementati, anche nella rapina" (non inserita nel catalogo). La denunciata disparità di trattamento non trovava giustificazione in quanto le caratteristiche dei due reati "non consentono di assegnare all'autore di un furto con strappo una pericolosità maggiore di quella riscontrabile nell'autore di una rapina attuata mediante violenza alla persona". La sentenza n. 216 del 2019 ha, invece, dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., le questioni concernenti il divieto di sospensione dell'esecuzione nei confronti dei condannati per furto in abitazione. "Dopo aver escluso la irragionevolezza del differente trattamento previsto per i condannati per furto in abitazione rispetto a chi sia stato condannato per rapina semplice o per furto con strappo, ovvero per altre ipotesi di furto aggravato o pluriaggravato", la pronuncia ha evidenziato che la legge "non esclude la valutazione individualizzata del condannato, in relazione alla possibilità di concedergli i benefici previsti dall'ordinamento penitenziario. Tale valutazione resta, infatti, demandata al tribunale di sorveglianza in sede di esame dell'apposita istanza, che il medesimo condannato può comunque presentare una volta passata in giudicato la sentenza che lo riguarda. Se, allora, è indubbio che il meccanismo di sospensione automatica dell'ordine di esecuzione (...) sia anche funzionale a evitare l'inutile ingresso nel sistema penitenziario di condannati che potrebbero essere ammessi a misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena, non può d'altra parte negarsi un margine di discrezionalità del legislatore, sempre entro i limiti segnati dalla non manifesta irragionevolezza, nella definizione delle categorie di detenuti che di tale meccanismo possono beneficiare". Non di meno, la Corte ha ritenuto necessario "segnalare al legislatore l'incongruenza cui può dar luogo il difetto di coordinamento attualmente esistente tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione, in relazione alla situazione dei condannati nei cui confronti non è prevista la sospensione dell'ordine di carcerazione (...), ai quali – tuttavia – la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena: come, per l'appunto, i condannati per i reati elencati dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., diversi da quelli di cui all'art. 4-bis ordin. penit. (per i quali l'accesso ai benefici penitenziari è invece subordinato a specifiche stringenti condizioni). Ciò, in particolare, in relazione al rischio – specialmente accentuato nel caso di pene detentive di breve durata, peraltro indicative di solito di una minore pericolosità sociale del condannato – che la decisione del tribunale di sorveglianza intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena". Tali conclusioni sono state ribadite nell'ordinanza n. 67 del 2020. Infine, la sentenza n. 41 del 2018 ha giudicato illegittimo l'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., nella parte in cui prevedeva che il pubblico ministero sospendesse l'esecuzione della pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non superiore a tre, anziché a quattro anni. Se "il tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine di esecuzione con i casi di accesso alle misure alternative costituisce un punto di equilibrio ottimale, appartiene pur sempre alla discrezionalità legislativa selezionare ipotesi di cesura, quando ragioni ostative appaiano prevalenti. Resta pertanto possibile che peculiari situazioni suggeriscano al legislatore di imporre un periodo di carcerazione in attesa che l'organo competente decida sull'istanza di affidamento in prova. Ciò può dipendere, ad esempio, dalla particolare pericolosità di cui, secondo il legislatore, sono indice determinati reati, pericolosità alla quale si intende rispondere inizialmente con il carcere", secondo la *ratio* cui si ispira l'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., nell'indicare specifici delitti per i quali è esclusa la sospensione dell'ordine di esecuzione. "Il legislatore può anche prendere atto che l'accesso alla misura alternativa è soggetto a condizioni così stringenti da rendere questa eventualità meramente residuale, sicché appare tollerabile che venga sottoposto all'esecuzione carceraria chi all'esito del giudizio relativo alla misura alternativa potrà con estrema difficoltà sottrarsi alla detenzione: è quanto (oltre che per la gravità dei reati) accade, appunto, per i delitti elencati dall'art. 4-bis" ord. pen., esclusi dal beneficio della sospensione dell'ordine di esecuzione.

### **2.9.3.2. Il potere-dovere dei giudici comuni di interpretare in senso costituzionalmente adeguato (e compatibile con il divieto di retroattività in materia penale) le sopravvenienze normative che amplino il novero dei reati ostativi alla sospensione**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **183**, la voce *La soggezione al principio delle norme sull'esecuzione penale che trasformano la natura della pena e la sua incidenza sulla libertà del condannato (la radicale differenza tra esecuzione carceraria ed extramuraria) in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Il principio di legalità – Il divieto di applicazione retroattiva della pena più severa.*

### **2.9.3.3. L'inserimento del reato di maltrattamenti familiari in presenza di minori tra le fattispecie ostative (inapplicabilità della novella ai fatti pregressi)**

La sentenza n. **183** ha ritenuto non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, nella parte in cui stabilisce che il reato di maltrattamenti in famiglia commesso in presenza di minori è ostativo alla sospensione dell'ordine di esecuzione, senza prevedere un regime transitorio che dichiara applicabile tale norma solo ai fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 69 del 2019. La Corte ha ricordato che con la sentenza n. 32 del 2020 si è proceduto ad “una complessiva rimediazione della portata del divieto di retroattività sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., in relazione alla disciplina dell'esecuzione della pena”. In particolare, la regola di diritto vivente secondo cui le pene devono essere eseguite in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione, e non in base a quella in vigore al tempo della commissione del reato, soffre “un'eccezione allorché la normativa sopravvenuta non comporti mere modifiche delle modalità esecutive della pena prevista dalla legge al momento del reato, bensì una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato”. Il reato di maltrattamenti familiari in presenza di minori è entrato nel novero delle fattispecie ostative alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva solo per effetto della modifica introdotta dalla legge n. 69 del 2019 che, alla luce del principio sancito dalla citata sentenza del 2020, non può peggiorare il regime esecutivo nei confronti di un condannato che abbia commesso il reato prima della sua entrata in vigore. Prima della modifica del 2019, l'art. 572, secondo comma, cod. pen. non ha mai contemplato la presenza del minore quale aggravante del reato di maltrattamenti, prevista anteriormente solo dall'art. 61, primo comma, n. 11-*quinquies*), cod. pen., che non è oggetto di richiamo da parte dell'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen. Dalle riferite considerazioni è derivata l'infondatezza delle questioni “poiché, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo*, pur in conformità al diritto vivente al tempo dell'ordinanza di rimessione, l'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen. può e deve essere oggi interpretato – in linea con la sopravvenuta sentenza (...) n. 32 del 2020 – nel senso che il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva nei confronti del condannato per il delitto di maltrattamenti aggravato dalla presenza di minori non si applica alla condanna per fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge n. 69 del 2019”.

### **2.9.3.4. Il divieto di sospensione nei confronti dei condannati per il delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri aggravato dall'uso di mezzi non propri**

La sentenza n. **238** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., che vieta di disporre la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ord. pen., tra i quali è compreso il contrabbando di tabacchi lavorati esteri aggravato dall'uso di mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato (art. 291-*ter*, comma 1, del d.P.R. n. 43 del 1973). Già la sentenza n. 233 del 2018 (di rigetto di questioni concernenti le sanzioni per il contrabbando di tabacchi lavorati esteri) ha giustificato il maggior rigore del trattamento riservato dal legislatore a questo delitto rispetto a quanto previsto per le altre violazioni doganali, in ragione del diverso disvalore delle condotte e del maggiore allarme sociale che tale forma di contrabbando suscita anche perché destinato a ledere l'ordine e la sicurezza pubblica. In questa prospettiva, la specifica aggravante di cui al richiamato art. 291-*ter*, comma 1, intende reagire alla prassi dei contrabbandieri volta all'impiego di mezzi non propri (ad esempio presi a noleggio), trattando “in modo ragionevolmente differenziato la condotta di chi commette i fatti (...) adoperando mezzi di trasporto appartenenti a persone

estranee al reato”. La ricomprensione del citato art. 291-*ter* tra i reati della cosiddetta “seconda fascia” dell’art. 4-*bis* ord. pen. risulta “coerente con il particolare rigore sanzionatorio che l’ordinamento italiano riserva al contrabbando di tabacchi lavorati esteri nell’ambito dei reati doganali, allo scopo di garantire un più efficace contrasto a tale fenomeno delittuoso, ritenuto particolarmente allarmante, tanto da indurre il legislatore ad apprestare un sistema repressivo analogo a quello predisposto per i più gravi reati di criminalità organizzata”. Il divieto di sospensione dell’ordine di esecuzione della condanna per contrabbando di tabacchi lavorati esteri aggravato dall’uso di mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato “trova, dunque, la propria *ratio* nella discrezionale, e non manifestamente irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto e alla speciale pericolosità soggettiva manifestata dall’autore”. Dalla descritta disciplina, inoltre, “non è riscontrabile un aprioristico automatismo” ma emerge, piuttosto, che il legislatore “ha inteso – indipendentemente dalla gravità della condotta posta in essere e dall’entità della pena irrogata – negare in via generale al condannato il beneficio della sospensione dell’ordine di carcerazione, in attesa della valutazione caso per caso, da parte del tribunale di sorveglianza”. Né sussiste l’ipotizzata violazione del principio del necessario finalismo rieducativo della pena in quanto la censurata disposizione non esclude la valutazione individualizzata del condannato, in relazione alla possibilità di concedere i benefici previsti dall’ordinamento penitenziario, valutazione demandata al tribunale di sorveglianza in sede di esame dell’apposita istanza.

#### **2.9.4. Il regime carcerario speciale**

##### **2.9.4.1. Il bilanciamento delle esigenze di prevenzione speciale con la finalizzazione rieducativa delle pene e delle misure di sicurezza: il vaglio di compatibilità di singole prescrizioni e la necessità di un’interpretazione adeguatrice della disciplina**

La sentenza n. 197 ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale ha interpretato la disciplina del regime carcerario speciale “bilanciando le esigenze di prevenzione speciale, che essa persegue, con l’indispensabile finalizzazione rieducativa delle pene e delle stesse misure di sicurezza. Secondo criteri di proporzionalità e congruità, il legislatore, l’autorità amministrativa e la stessa autorità giudiziaria, nell’ambito delle rispettive competenze, devono quindi verificare se, in ogni caso concreto, le restrizioni imposte a norma dell’art. 41-*bis* ordin. penit. siano legittimate da una duplice e determinante condizione: da un lato, (...) la necessità effettiva ed attuale d’un regime differenziale per l’interessato; dall’altro, la miglior scelta possibile, quanto alle modalità esecutive, al fine di favorire l’attuazione di un efficace programma individuale di recupero”. Già negli anni immediatamente successivi alle prime previsioni di trattamento differenziale, ragionando della sua applicazione ai condannati a pene detentive sulla base della disciplina allora vigente, la Corte aveva chiarito che, “permanendo in capo a tali soggetti un diritto alla libertà personale (sentenza n. 349 del 1993), le determinazioni ministeriali dovevano considerarsi soggette al sindacato del giudice ordinario (sentenza n. 410 del 1993), non solo con riferimento all’esistenza dei presupposti legittimanti, ma anche con riguardo al corretto esercizio della discrezionalità, tanto nella scelta delle misure, quanto nella loro congruenza rispetto alle esigenze del caso concreto: un sindacato, quindi, sui limiti esterni ed interni al potere di imposizione del trattamento differenziale” (sentenza n. 351 del 1996). La sentenza n. 376 del 1997 ha ulteriormente sottolineato come “le restrizioni apportate riguardo all’ordinario regime di carcerazione dovessero essere congrue rispetto alle specifiche finalità di ordine e sicurezza nel caso concreto, secondo una valutazione pienamente sindacabile dall’autorità giudiziaria, mentre restavano (e restano) comunque vietate misure restrittive concretanti un trattamento contrario al senso di umanità, o tali da vanificare del tutto la finalità rieducativa della pena: quindi, in particolare, l’applicazione del regime differenziato non può precludere la partecipazione della persona reclusa alle varie attività di valenza risocializzante, le quali semmai dovranno essere organizzate, per i detenuti soggetti a tale regime, con modalità idonee ad impedire quei contatti e quei collegamenti i cui rischi il provvedimento ministeriale tende ad evitare. L’applicazione dell’art. 41-*bis* non può dunque equivalere (...) a riconoscere una categoria di detenuti che sfuggono, di fatto, a qualunque tentativo di risocializzazione”. Soprattutto, “doveva (e deve) essere escluso che il decreto ministeriale *ex* art. 41-*bis* ordin. penit. neutralizzi il contenuto precettivo del precedente art. 13, che obbliga alla individualizzazione del trattamento di ciascun detenuto o internato”. Del resto, nel testo originario della norma e in quello novellato dal d.lgs. n. 123 del 2018 sono rese obbligatorie attività fondamentali ai fini del reinserimento sociale dell’interessato, come l’osservazione scientifica della personalità e la predisposizione di un programma individualizzato di rieducazione. Le riferite prese di posizione della giurisprudenza

costituzionale miravano a circoscrivere “l’ampia discrezionalità (sia ministeriale, sia dell’amministrazione penitenziaria) allora consentita nella scelta delle misure finalizzate a contenere la pericolosità individuale dei detenuti, e quindi a limitare, nella massima misura possibile, le interferenze di tali misure con i programmi di rieducazione”. Il quadro è sensibilmente mutato con l’entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 che ha previsto l’applicazione generalizzata e obbligatoria delle rigorose limitazioni alle relazioni interne ed esterne al carcere indicate al comma 2-*quater* dell’art. 41-*bis* (restrizione qualitativa e quantitativa dei colloqui, sorveglianza dei medesimi, gruppi ristretti di socialità, ridottissima incidenza percentuale del tempo da trascorrere all’esterno, visti di censura sulla corrispondenza). L’intervento, “per unanime ammissione degli interpreti”, ha inteso sottrarre le misure alla discrezionalità dell’amministrazione. Nondimeno, la valenza dei principi affermati dalla Corte “resta pienamente attuale”. Anche di recente, è stata valutata l’effettiva funzionalità di alcune delle dette restrizioni rispetto all’obiettivo della prevenzione di contatti tra l’interessato e determinate organizzazioni criminali. Si è ribadito che “è possibile sospendere solo l’applicazione di regole e istituti dell’ordinamento penitenziario che risultino in concreto contrasto con le (...) esigenze di ordine e sicurezza e si è negata la legittimità di misure che, a causa del loro contenuto, non siano riconducibili a quelle concrete esigenze, poiché si tratterebbe in tal caso di misure palesemente incongrue o inadeguate rispetto alle finalità del provvedimento che assegna il detenuto al regime differenziato”. La sentenza n. 97 del 2020 ha dichiarato illegittimo l’art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. f), ord. pen. nella parte in cui non limitava il divieto di scambiare oggetti a detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità. Un provvedimento analogo è stato preso con la sentenza n. 186 del 2018, relativamente al divieto di cuocere cibi. I principi costituzionali di riferimento (artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.) “condizionano, dunque, la stessa previsione in astratto di misure restrittive obbligatorie per il soggetto raggiunto da un decreto ministeriale ex art. 41-*bis*, comma 2, ordin. penit.: tali misure devono perseguire gli obiettivi di ordine pubblico stabiliti dal legislatore, ma al tempo stesso il trattamento restrittivo – si tratti di esecuzione della pena o di internamento per misura di sicurezza – deve conservare una concreta efficacia rieducativa. Ciò vuol dire che, in assenza delle condizioni indicate, può essere posta in dubbio ed eventualmente negata (come già avvenuto) la compatibilità costituzionale di singole prescrizioni. Ma vuol dire che anche l’interpretazione da operarsi su tali prescrizioni deve essere orientata verso soluzioni che ne garantiscano la miglior compatibilità con i precetti costituzionali di riferimento”.

#### ***2.9.4.2. La disciplina dei colloqui dei detenuti con i figli minorenni, in tempo di pandemia e a regime (questioni inammissibili per palese difetto di competenza del rimettente)***

La sentenza n. 57 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 4 del d.l. n. 29 del 2020, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 30, 31, secondo comma, 32, 117, primo comma, Cost., 3 e 8 CEDU, in quanto – nel consentire, a fini di prevenzione del rischio di diffusione del COVID-19 negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni, dal 19 maggio al 30 giugno 2020, lo svolgimento a distanza dei colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti a disposizione dell’amministrazione penitenziaria e minorile o mediante corrispondenza telefonica, anche oltre i limiti stabiliti dalla normativa vigente – non estenderebbe la medesima disciplina ai colloqui con i figli minorenni dei detenuti e degli internati sottoposti al regime speciale; e 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. b), terzo periodo, ord. pen., censurato, in relazione ai medesimi parametri, nella parte in cui non prevede che i colloqui sostitutivi di quelli visivi con i figli minorenni, cui hanno diritto i detenuti in regime speciale, possano essere svolti, in alternativa alla corrispondenza telefonica, con modalità audiovisive a distanza. La Corte ha ravvisato il palese difetto di competenza in materia di autorizzazione dei colloqui dei detenuti del rimettente tribunale per i minorenni, investito di procedimenti civili *de potestate*. Nel sistema della legge penitenziaria, i colloqui, la corrispondenza telefonica e gli altri tipi di comunicazione dei detenuti sono autorizzati, per gli imputati fino alla sentenza di primo grado, dall’autorità giudiziaria che procede; dopo tale sentenza e per i condannati in via definitiva, dal direttore dell’istituto, i cui provvedimenti sono reclamabili davanti al magistrato di sorveglianza. Non rileva in senso contrario la tesi che radicherebbe la pretesa competenza sul carattere bivalente della contestata preclusione dei colloqui audiovisivi a distanza, che inciderebbe non solo sui diritti del detenuto in regime speciale (la cui tutela spetta alla magistratura di sorveglianza) ma anche sui diritti del minore, la cui tutela resterebbe in ipotesi affidata al tribunale per i minorenni. Invero, la legge di ordinamento penitenziario reca plurime disposizioni nelle quali viene in risalto l’interesse dei figli minorenni del detenuto: ad esempio, gli istituti

della detenzione domiciliare speciale della madre (o, quando questa sia deceduta o impossibilitata, del padre) per accudire figli in tenera età o dell'assistenza all'esterno dei figli. Il solo fatto che siano coinvolti interessi dei minori non significa affatto che alla competenza dei giudici di sorveglianza, specificamente prevista per l'accesso alle dette misure, possa sovrapporsi una concorrente competenza del tribunale civile minorile. L'idea di una competenza concorrente di due diverse autorità in rapporto al medesimo provvedimento, con conseguente rischio di decisioni contrastanti, si presenta, d'altronde, palesemente confliggente con una logica di sistema.

#### ***2.9.4.3. L'applicazione agli internati in esecuzione di una misura di sicurezza detentiva delle sole restrizioni necessarie, secondo criteri di proporzionalità e congruità, a soddisfare le esigenze di ordine pubblico e sicurezza (sentenza interpretativa di rigetto)***

La sentenza n. 197 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, commi 2 e 2-quater, ord. pen., impugnato, in relazione agli artt. 3, 25, 27, 117, primo comma, Cost. e 7 CEDU, nella parte in cui consente l'applicazione del regime carcerario speciale anche alle persone internate per l'esecuzione di una misura di sicurezza detentiva. È stata disattesa la prospettazione del giudice *a quo* secondo cui la sospensione delle normali regole di trattamento – che può riguardare, oltre ai detenuti in esecuzione di pena, anche gli internati per l'esecuzione di una misura di sicurezza – comporterebbe che questi ultimi, una volta sottoposti al regime sospensivo, siano necessariamente assoggettati a tutte le misure previste dal comma 2-quater, lett. da a) a f). A seguito delle modifiche del predetto comma introdotte dalla legge n. 94 del 2009 anche gli internati possono essere sottoposti al regime di carcerazione speciale. Tuttavia, il riferimento testuale alla “necessità” delle restrizioni, contenuto nel penultimo periodo del comma 2, rimasto invariato, “evoca criteri di proporzionalità e congruità nella identificazione delle misure, poiché suggerisce che esse siano quelle (e solo quelle) che tali si evidenzino nella situazione considerata, in relazione alla specifica condizione del soggetto”. Risulta pertanto ancora attuale la giurisprudenza costituzionale antecedente alla novella, che ha sottolineato la necessità di verificare nel caso concreto se le restrizioni imposte siano giustificate dall'esigenza effettiva e attuale d'un regime differenziale per l'interessato e, in caso affermativo, di optare per le modalità esecutive maggiormente in grado di favorire l'attuazione di un efficace programma individuale di recupero. I principi costituzionali impongono, infatti, che le misure restrittive, ancorché previste in astratto come “obbligatorie” per i destinatari di un decreto ministeriale *ex art. 41-bis*, debbano perseguire gli obiettivi di ordine pubblico individuati dal legislatore conservando, allo stesso tempo, una concreta efficacia rieducativa. È stata dunque “prescelta un'interpretazione della disciplina censurata che consenta l'applicazione delle sole restrizioni proporzionate e congrue alla condizione del soggetto cui il regime differenziale di volta in volta si riferisce”. Tale interpretazione costituzionalmente orientata è risultata compatibile con gli elementi testuali offerti dal novellato comma 2-quater, che si apre significativamente con un esclusivo riferimento ai detenuti e menziona gli internati solo incidentalmente e non come persone assoggettabili alle restrizioni. Sul piano sistematico, “la necessità che la legge consenta margini discrezionali più ampi nella selezione delle misure restrittive da applicarsi agli internati” emerge dalle direttive di cui al comma 2, le quali “si riferiscono alle (sole) restrizioni effettivamente necessarie, in concreto, per il soddisfacimento delle esigenze di ordine e sicurezza pubblica, in un contesto che preservi la funzionalità risocializzante del trattamento restrittivo”. Così ricostruita l'operatività della disciplina censurata, è stata esclusa l'equiparazione di pena e misura di sicurezza quanto al regime esecutivo e al contenuto del trattamento. Invero, le modalità restrittive di esecuzione della misura di sicurezza devono “risultare congrue e proporzionate alla natura di questa, e perciò differenziarsi, rispetto al trattamento dei condannati nel medesimo regime, quanto serve a garantire la specifica condizione degli internati in casa di lavoro (o in colonia agricola), pur restando necessario che la garanzia di svolgimento di un'attività lavorativa non vanifichi le speciali cautele imposte, nei casi in esame, dall'elevata pericolosità degli interessati”. Con riguardo alla misura di sicurezza della casa di lavoro, è stata esclusa anche la violazione del principio della finalità rieducativa, in quanto “il regime differenziale può e deve modellarsi sulla fisionomia particolare della misura di sicurezza in discussione: si impone cioè (...) lo sfruttamento di ogni spazio di manovra al fine di garantire allo stesso internato la possibilità effettiva di svolgere una attività lavorativa, in vista dell'obiettivo della risocializzazione”. In ogni caso, nella valutazione del percorso rieducativo, dovrà “tenersi conto anche della qualità e quantità delle occasioni effettivamente messe a disposizione dell'interessato: il giudizio sulla partecipazione all'opera di rieducazione non può che essere formulato sulla base della risposta alle opportunità di

risocializzazione concretamente offerte al detenuto nel corso del trattamento, poche o tante che siano (...) non potendosi richiedere la partecipazione a un'opera rieducativa che non venga di fatto intrapresa, né far gravare sul detenuto le conseguenze della mancata offerta, in concreto, di strumenti di risocializzazione" (sentenza n. 376 del 1997). Sono state parimenti escluse lesioni al principio di legalità in relazione alla giurisprudenza della Corte EDU sull'istituto di diritto tedesco della "custodia di sicurezza". L'attribuzione a tale istituto della sostanza di pena, pur comportando l'applicazione del principio di irretroattività della *lex superveniens*, non ha mai indotto a dubitare della sua compatibilità con il principio convenzionale di legalità sotto il profilo dell'indeterminatezza della durata della misura e della sua non prevedibilità al momento della condotta. Al contrario, il fondamento della legittimazione convenzionale delle misure di sicurezza è stato rinvenuto nell'art. 5, par. 1, CEDU, mentre il fatto che non ne sia stabilita preventivamente la durata non esclude la loro prevedibilità. Quanto alla lamentata incongruenza della complessiva risposta "sanzionatoria" al reato, è stato ricordato che la misura di sicurezza, contrariamente alla pena, non ha alcuna funzione retributiva, ma opera esclusivamente in funzione della concreta pericolosità sociale, che deve sussistere tanto nel momento dell'applicazione quanto in quello dell'esecuzione. Ne consegue che, in caso di cessazione della condizione di pericolosità, vale sempre la regola generale per cui l'esecuzione della misura personale "dovrebbe essere evitata o interrotta, quand'anche disposta secondo le regole dell'art. 41-bis". Una volta affermato il principio per il quale "l'applicazione del regime differenziale non annulla il dovere e il potere dell'amministrazione di dare concreta attuazione all'attività che caratterizza la misura di sicurezza della casa di lavoro", è stato escluso anche il rischio, paventato dal rimettente, di una "spirale" tra diniego di offerta risocializzante e proroga indefinita della misura.

### ***2.9.5. Le misure alternative alla detenzione***

#### ***2.9.5.1. Il divieto triennale di concessione (esteso anche ai permessi premio e al lavoro all'esterno) al condannato al quale sia stata revocata una misura alternativa ottenuta in precedenza – Segnalazione al legislatore***

La sentenza n. 173 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, ord. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui prevede che per la durata di tre anni non possa essere concesso l'affidamento in prova al servizio sociale (ovvero altra misura alternativa o i permessi premio e il lavoro all'esterno) al condannato al quale sia stata revocata una misura alternativa al carcere ottenuta in precedenza. Dal combinato disposto dei commi censurati si evince che il condannato cui siano stati revocati l'affidamento in prova, la detenzione domiciliare o la semilibertà non può ottenere alcuno dei benefici o delle misure alternative indicate nel comma 1 (assegnazione al lavoro all'esterno, permessi premio, affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà) prima che siano trascorsi tre anni dalla revoca della misura precedentemente ottenuta. La preclusione triennale in esame "consegue ad una revoca delle misure alternative che non è automatica, bensì basata su di una valutazione in concreto e caso per caso delle situazioni in cui il comportamento del condannato, contrario alla legge o alle prescrizioni, risulti incompatibile con la prosecuzione della misura alternativa originariamente concessa" (ordinanza n. 87 del 2004). Quindi, simile preclusione, "pur indubbiamente severa e opinabile dal punto di vista delle scelte di politica penitenziaria", costituisce "espressione della discrezionalità legislativa, non in contrasto con il principio costituzionale di finalizzazione rieducativa della pena", e non risulta "irragionevole al punto da integrare una lesione *ex art. 3 Cost.*" (sentenza n. 50 del 2020). La norma, infatti, "non stabilisce un automatismo ostativo fondato sul titolo di reato, come invece altre preclusioni giudicate costituzionalmente illegittime per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost." (sentenze nn. 149 del 2018 e 253 del 2019). Né la preclusione *de qua* dipende da un giudizio di maggiore pericolosità espresso dal giudice della cognizione attraverso il riconoscimento dell'aggravante della recidiva (sentenza n. 56 del 2021), la quale non ha alcuna attinenza con la distinta valutazione circa la meritevolezza dell'ammissione ai benefici penitenziari o alle misure alternative. Il divieto triennale è stato introdotto dal legislatore come deterrente contro eventuali infrazioni alle prescrizioni che accompagnano la misura e si fonda sul puntuale riscontro di specifiche violazioni commesse dal condannato durante il suo godimento. Attualmente il tribunale di sorveglianza ha la possibilità di fornire una risposta graduata ai comportamenti in astratto suscettibili di determinare la revoca della misura alternativa, arrivando a tale esito solo nei casi più gravi e potendo tenere discrezionalmente conto delle sue conseguenze. La preclusione in esame

“discende dunque da una valutazione caso per caso da parte del giudice di sorveglianza, effettuata sulla base non già di presunzioni legate al titolo di reato o allo *status* di recidivo del condannato, ma del percorso da lui concretamente compiuto durante l’esecuzione della pena, e in particolare di specifiche condotte in violazione delle prescrizioni inerenti alla misura alternativa, che ne hanno determinato un giudizio di non meritevolezza rispetto alla possibilità, già concessagli una prima volta, di eseguire la propria pena in regime extramurario”. Nemmeno le richiamate sentenze nn. 436 del 1999, 189 del 2010 e 187 del 2019 sono state ritenute idonee a dimostrare l’irragionevolezza e la contrarietà del divieto censurato alla funzione rieducativa della pena. In particolare, le considerazioni della sentenza n. 436 del 1999 risultano “ritagliate sullo specifico contesto dell’esecuzione minorile, disegnata per rispondere alle esigenze di personalità ancora in formazione, e non si prestano a essere traslate *tout court* al diverso contesto dell’esecuzione della pena nei confronti di un condannato adulto, il quale abbia deliberatamente violato le prescrizioni inerenti a una misura alternativa già concessagli, nella consapevolezza delle gravose conseguenze che l’ordinamento riconnette a tale violazione”. Inoltre, l’interesse primario tutelato dalla sentenza n. 187 del 2019, che ha ritenuto illegittima la preclusione in parola in riferimento all’art. 31 Cost. e con riguardo alla sola detenzione domiciliare funzionale alla cura di figli minori di dieci anni che non possano essere affidati alle cure dell’altro genitore, non è tanto quello alla rieducazione del condannato, quanto quello del bambino a essere accudito da almeno uno dei genitori, che, peraltro, non è automaticamente prevalente su ogni altro ma impone bilanciamenti caso per caso, refrattari a qualsiasi automatismo (sentenza n. 102 del 2020). Un simile bilanciamento non era invece in discussione nelle questioni in esame, nelle quali la presenza di affetti familiari “costituisce un’eventualità frequente e certo foriera di ulteriori sofferenze a carico sia del condannato che dei suoi cari”, ma della quale la disciplina delle misure alternative e dei benefici penitenziari già si fa ordinariamente carico, nel disegnare il percorso rieducativo del condannato finalizzato al suo reinserimento graduale nel tessuto sociale, che passa anche attraverso la sua responsabilizzazione circa la necessità di rispettare le prescrizioni inerenti alle misure alternative già concesse. La Corte ha comunque rimesso alla discrezionalità del legislatore “la valutazione se e in che misura il rigore della disciplina censurata possa essere attenuato, anche in relazione al rischio che la preclusione triennale da essa stabilita conduca, nella pratica, a rendere improbabile non solo un secondo accesso alle misure alternative, ma anche il godimento dei più limitati benefici del permesso premio e del lavoro all’esterno del carcere durante la successiva esecuzione della pena”. Infatti, gli stringenti limiti di pena inflitta o residua che condizionano l’accesso alle misure e i tempi tecnici per l’esame delle istanze del condannato da parte del giudice di sorveglianza comportano che la preclusione triennale, pur potenzialmente temperata dagli effetti della liberazione anticipata, finisca per coprire, in un elevato numero di casi, la totalità o quasi della pena residua.

### **2.9.5.2. La detenzione domiciliare**

#### ***i) La (illegittima) preclusione assoluta della misura al condannato ultrasettantenne recidivo***

La sentenza n. 56 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., l’art. 47-ter, comma 01, ord. pen. – il quale prevede la possibilità per i condannati che hanno compiuto settanta anni di espiare la pena della reclusione, indipendentemente dalla durata, nella propria abitazione o in altro luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza – limitatamente alle parole “né sia stato mai condannato con l’aggravante di cui all’art. 99 del codice penale”. La disposizione ha una duplice *ratio*: da una parte, si basa su una presunzione di diminuzione della pericolosità sociale del condannato ultrasettantenne, con conseguente possibilità del suo contenimento mediante l’obbligo di permanenza domiciliare; dall’altra, muovendo dall’ulteriore presunzione che il carico di sofferenza associato alla permanenza in carcere cresca con l’avanzare dell’età, è stata ricondotta al principio di umanità della pena. La possibilità di applicare il beneficio era tuttavia esclusa, oltre che nei casi di condannati per determinati delitti o dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, anche nell’ipotesi di condanna con l’aggravante della recidiva *ex art. 99 cod. pen.*, sulla base di una “contro-presunzione assoluta di persistente pericolosità del condannato”, non neutralizzabile con la detenzione domiciliare, derivante dalla mera applicazione di tale aggravante. La norma *de qua* era l’unica, nell’ordinamento penitenziario, che in modo anomalo faceva discendere dalla recidiva “semplice” conseguenze radicalmente preclusive di una misura alternativa, e proprio nei confronti di una categoria di detenuti rispetto ai quali il carcere risulta particolarmente gravoso. Non ha convinto l’argomentazione secondo cui la valutazione

individualizzata sulla maggiore pericolosità sociale verrebbe compiuta dal giudice della cognizione già nel momento in cui applica la recidiva, in quanto tale valutazione non è né attuale né specifica rispetto alla sussistenza delle ragioni che potrebbero consentire la detenzione domiciliare. La recidiva potrebbe infatti essere stata applicata in un giudizio diverso da quello che ha portato alla condanna da eseguire e, in ogni caso, anche nell'ipotesi in cui debba essere eseguita proprio la sentenza che ha applicato l'aggravante, il giudizio sulla pericolosità sociale è formulato unicamente ai fini della determinazione del *quantum* di pena da infliggere. Dal giudizio di merito veniva invece fatta discendere anche una conseguenza automatica in ordine alla differente questione relativa all'applicazione del beneficio della detenzione domiciliare, la quale è decisa, di regola, dal giudice di sorveglianza alla luce di molteplici fattori, tra i quali assumono rilievo anche i cambiamenti avvenuti nella persona del reo, il percorso rieducativo eventualmente già intrapreso nel lungo periodo che normalmente separa il momento della commissione del reato da quello del passaggio in giudicato della relativa condanna, tendendo conto anche della frazione di pena nel frattempo scontata in carcere. Il giudice di sorveglianza, chiamato a valutare la concessione del beneficio extramurario, deve essere posto in condizione di apprezzare tale discontinuità temporale, dal momento che, "mentre la recidiva rinviene nel fatto di reato il suo termine di riferimento, la condotta susseguente si proietta nel futuro e può segnare una radicale discontinuità negli atteggiamenti della persona e nei suoi rapporti sociali" (sentenza n. 183 del 2011). Nella valutazione sulla concessione del beneficio svolgono un ruolo di primo piano le circostanze dell'età avanzata del condannato e della sua sofferenza addizionale. La norma censurata faceva "discendere in modo automatico un effetto preclusivo della detenzione domiciliare da un giudizio svolto tempo prima dal giudice della cognizione, avente un oggetto affatto diverso da quello relativo alla concreta meritevolezza del condannato ad essere ammesso alla misura alternativa in parola, sulla base delle circostanze sussistenti al momento dell'esecuzione della pena". Ne è stata pertanto rilevata l'intrinseca irragionevolezza, anche rispetto ai principi di rieducazione e umanità della pena, in conformità alla giurisprudenza che considera illegittime le preclusioni assolute all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative. Tale conclusione non è contraddetta dalla sentenza n. 50 del 2020 che ha ritenuto legittima la preclusione dell'accesso alla detenzione domiciliare *ex art. 47-ter*, comma 1-*bis*, ord. pen. ai condannati per taluno dei delitti *ex art. 4-bis* ord. pen. quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale. In tale ipotesi la preclusione trova "fondamento concomitante in elementi che discendono dalla necessaria valutazione giudiziale del caso concreto, compiuta dalla stessa magistratura di sorveglianza in sede di esame dell'istanza del condannato, che deve per l'appunto essere stato ritenuto in concreto non meritevole di essere ammesso alla più favorevole misura dell'affidamento in prova al servizio sociale. In quel caso la valutazione, posta in essere nella fase esecutiva della pena, è (...) attuale e contestualizzata rispetto alla possibile concessione di misure alternative". La decisione di accoglimento comporta "la riespansione degli ordinari poteri discrezionali della magistratura di sorveglianza, chiamata a valutare l'ammissione del condannato al beneficio, "tenuto conto anche della sua eventuale residua pericolosità sociale, da apprezzarsi in concreto sulla base di tutte le circostanze risultanti al momento della decisione sull'istanza".

### ***2.9.5.3. La liberazione anticipata***

#### ***i) La soggezione dell'istituto al principio di legalità***

"Quale istituto che rientra tra le misure di ordinamento penitenziario suscettibili di provocare una trasformazione della natura della pena, e della sua concreta incidenza sulla libertà personale del condannato, la liberazione anticipata è (...) soggetta alla disciplina consacrata nel secondo comma dell'art. 25 Cost.". Così la sentenza n. 17.

#### ***ii) La centralità del beneficio nel percorso rieducativo dei condannati***

La sentenza n. 17 ha rammentato che l'istituto della liberazione anticipata, ricompreso tra le misure alternative alla detenzione, è regolato nel Capo VI del Titolo II della legge sull'ordinamento penitenziario, ove è stabilito che in favore del condannato sia disposta la detrazione di quarantacinque giorni per ogni semestre di pena detentiva eseguita. "Il presupposto sostanziale per l'applicazione del beneficio è la comprovata partecipazione all'opera di rieducazione", cui viene dato un riconoscimento ai fini del più efficace reinserimento nella società del condannato. La giurisprudenza costituzionale "ha posto in luce l'importanza d'una tempestiva valutazione del comportamento tenuto dal condannato, fin dai periodi iniziali della sua detenzione, affinché si consolidino stabili atteggiamenti di partecipazione

all'offerta rieducativa, in termini di vera e propria abitudine, immediatamente produttiva di effetti favorevoli (sentenza n. 276 del 1990). Ancora di recente – richiamando (...) i rilievi già svolti (sentenza n. 274 del 1983) affinché fosse estesa agli ergastolani la possibilità di accedere alla liberazione anticipata, estensione poi ribadita dal legislatore in sede di riforma dell'art. 54 ordin. penit. (...) – si è sottolineata la centralità del beneficio in questione lungo tutto il percorso di rieducazione dei condannati". Anche da tale premessa sono scaturite le dichiarazioni di illegittimità dell'art. 58-*quater*, comma 4, ord. pen., che precludeva la considerazione della liberazione anticipata nel computo della soglia minima di pena scontata per l'accesso ai benefici penitenziari dei condannati per i delitti *ex artt.* 289-*bis* e 630 cod. pen., con morte conseguente del sequestrato (sentenze nn. 229 del 2019 e 149 del 2018).

***iii) La revoca (non automatica) del beneficio in caso di condanna sopravvenuta per delitto non colposo (inammissibilità di una sentenza additiva che introduca l'ulteriore ipotesi di applicazione di una misura di sicurezza per la commissione di un "quasi reato")***

La sentenza n. 17 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 54, comma 3, ord. pen., impugnato, in relazione agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede che la revoca della liberazione anticipata possa essere disposta, oltre che per la sopravvenuta condanna per un delitto non colposo commesso nel corso dell'esecuzione successivamente alla concessione del beneficio, anche nei casi di sopravvenuta assoluzione e contestuale applicazione di una misura di sicurezza per un fatto qualificato *ex art.* 115 cod. pen. ("quasi reato"). L'inammissibilità è derivata dal "verso" dell'addizione richiesta dal rimettente che ha sollecitato un intervento finalizzato ad aggiungere una nuova causa di revoca della liberazione anticipata a quella già stabilita dal legislatore, "con un tipico effetto *in malam partem*" precluso alla Corte dal principio della riserva di legge *ex art.* 25, secondo comma, Cost. La liberazione anticipata "è istituto del diritto penitenziario riconducibile alla dimensione sostanziale del trattamento punitivo, poiché incide direttamente sulla durata della pena detentiva, e la riduce in misura rilevante, comportando un'anticipata scarcerazione del condannato ammesso ad avvalersene". La stessa conclusione vale per la revoca del beneficio, che, "finanche dopo l'effettiva liberazione, può trasformare in un prolungamento dell'esecuzione carceraria la condizione di libertà conseguita, in precedenza, mediante la concessione del beneficio". "Mentre sarebbe concepibile un intervento legislativo volto ad ampliare il novero dei casi di revoca della liberazione anticipata – salvi i limiti imposti allo stesso legislatore dal divieto di applicazione retroattiva di una disposizione con effetti deteriori sul trattamento punitivo – altrettanto non può dirsi" per l'auspicato intervento additivo. Ad esso "osta non già una ragione meramente processuale – irrilevanza della questione, nel senso che una tale pronuncia non potrebbe comunque trovare applicazione nel giudizio *a quo* – ma una ragione sostanziale, strettamente connessa al principio della riserva di legge". Del resto, è chiara "l'incidenza sfavorevole del provvedimento adottabile in caso di accoglimento (...): l'esecuzione della pena detentiva potrebbe durare ben oltre il termine finale computato a seguito della concessione della liberazione anticipata, o potrebbe addirittura determinarsi una nuova carcerazione dell'interessato, ove nel frattempo fosse effettivamente intervenuta la liberazione". L'accoglimento delle questioni avrebbe determinato un indebito ampliamento dei casi di compressione del diritto del singolo alla propria libertà personale. Diversamente, la sentenza n. 186 del 1995 ebbe a produrre non già un effetto di allargamento bensì una restrizione dei casi di revoca, dichiarando illegittima la norma censurata nella parte in cui non stabiliva che la liberazione anticipata è revocata se la condotta del soggetto, in relazione alla condanna subita, appare incompatibile con il mantenimento del beneficio. Nell'occasione, la Corte neutralizzò "l'automatismo che costringeva il giudice, a fronte di una condanna sopravvenuta per delitto non colposo, a disporre comunque la revoca" a prescindere dalla qualificazione e concreta gravità dell'episodio delittuoso.

***2.9.5.4. La liberazione condizionale***

***i) L'accesso al beneficio dei condannati all'ergastolo quale condizione di compatibilità della pena perpetua con l'obiettivo costituzionale della risocializzazione***

L'ordinanza n. 97 ha rammentato che, sia nell'evoluzione legislativa sia nella giurisprudenza costituzionale, "a orientare in favore della compatibilità della pena dell'ergastolo (...) con il principio costituzionale di risocializzazione sono state le previsioni che, in progresso di tempo, hanno consentito al condannato a tale pena di accedere alla liberazione condizionale". Per prima, la legge n. 1634 del 1962

aveva stabilito, modificando l'art. 176, terzo comma, cod. pen., che la liberazione condizionale potesse essere accordata anche al condannato all'ergastolo, nel concorso di ulteriori presupposti, dopo che avesse effettivamente scontato almeno ventotto anni. Il riferimento all'esecuzione effettiva aveva peraltro condotto la prevalente giurisprudenza a negare che la soglia indicata potesse *de facto* ridursi attraverso la concessione, ai condannati alla pena perpetua, di periodi di liberazione anticipata. In ogni caso, la sentenza n. 264 del 1974 aveva rigettato la questione di compatibilità tra l'art. 22 cod. pen. e l'art. 27, terzo comma, Cost., anche in ragione della possibilità di accedere alla liberazione condizionale, ormai riconosciuta al condannato pur nel caso in cui risultasse privo dei mezzi utili all'adempimento delle obbligazioni nascenti da reato. La pronuncia richiamava la sentenza n. 204 del 1974 che aveva dichiarato illegittima la norma attributiva al Ministro della giustizia del potere di concedere la liberazione condizionale: "da qui in avanti la decisione sarebbe spettata all'autorità giudiziaria, che con le garanzie proprie del procedimento giurisdizionale accerterà se il condannato abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento". Anche la liberazione anticipata veniva estesa ai condannati all'ergastolo. La sentenza n. 274 del 1983 aveva infatti dichiarato illegittimo l'art. 54 ord. pen. nella parte in cui non prevedeva, ai soli fini della maturazione della soglia di pena che consente la richiesta di liberazione condizionale, la possibilità di concedere anche al condannato all'ergastolo le detrazioni di pena ivi stabilite. A seguito della pronuncia, la legge n. 663 del 1986 modificava l'art. 176, terzo comma, cod. pen., riducendo a ventisei anni la soglia minima di pena eseguita a carico del condannato prima del suo potenziale accesso alla liberazione condizionale ed eliminando il riferimento al carattere "effettivo" dell'esecuzione, nonché l'art. 54, ultimo comma, ord. pen., specificando che la regola di equivalenza all'esecuzione effettiva si applica anche ai condannati all'ergastolo. Per effetto di queste scelte, "l'accesso alla liberazione condizionale ha accentuato il proprio ruolo di fattore di riequilibrio nella tensione tra il corredo genetico dell'ergastolo (il suo essere una pena senza fine)" e "l'obiettivo costituzionale della risocializzazione di ogni condannato". La successiva giurisprudenza ha confermato il ruolo della liberazione sotto condizione. La sentenza n. 168 del 1994 ha dichiarato illegittima la previsione dell'ergastolo per i delitti commessi da minori, per contrasto con gli artt. 31 e 27 Cost., nella prospettiva della speciale tutela loro dovuta. Quest'ultimo precetto costituzionale "appare soddisfatto dall'estensione ai condannati all'ergastolo non solo dell'istituto della liberazione condizionale, ma anche di altre misure premiali, che anticipano il reinserimento sociale come effetto del sicuro ravvedimento del detenuto: tutti gli anzidetti correttivi finiscono con l'incidere sulla natura stessa della pena dell'ergastolo, che non è più quella concepita alle sue origini dal codice penale del 1930. La previsione astratta dell'ergastolo deve ormai essere inquadrata in quel tessuto normativo che progressivamente ha finito per togliere ogni significato al carattere della perpetuità che all'epoca dell'emanazione del codice la connotava". La sentenza di accoglimento n. 161 del 1997 riassume le descritte acquisizioni. "Esprimendosi in punto di reiterabilità della richiesta di liberazione condizionale, pur dopo un provvedimento di revoca adottato a norma dell'art. 177, comma primo, seconda parte, cod. pen. (secondo cui, in caso di revoca del beneficio, il condannato non può essere riammesso alla liberazione condizionale), la decisione introduce, per il solo condannato all'ergastolo, la possibilità di ottenere nuovamente il beneficio", al nuovo maturare delle condizioni. Il divieto di riammissione "escluderebbe in modo permanente i condannati all'ergastolo dal processo rieducativo e di reinserimento sociale, in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost. (...) invece, alla stregua dei principi costituzionali, il connotato di perpetuità dell'ergastolo non può autorizzare, sia pure dopo l'esito negativo di un periodo trascorso in liberazione condizionale, una preclusione assoluta all'ottenimento di un nuovo beneficio, naturalmente se sussista il presupposto del sicuro ravvedimento. (...) se la liberazione condizionale è l'unico istituto che in virtù della sua esistenza nell'ordinamento rende non contrastante con il principio rieducativo, e dunque con la Costituzione, la pena dell'ergastolo, vale evidentemente la proposizione reciproca, secondo cui detta pena contrasta con la Costituzione ove, sia pure attraverso il passaggio per uno o più esperimenti negativi, fosse totalmente preclusa, in via assoluta, la riammissione del condannato alla liberazione condizionale".

***ii) La preclusione assoluta del beneficio al condannato all'ergastolo, per delitti di "contesto mafioso", che non collabora con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere: la prospettata illegittimità costituzionale e il rinvio a nuova udienza per consentire al Parlamento di affrontare la materia***

L'ordinanza n. 97 ha rinviato all'udienza pubblica del 10 maggio 2022 la trattazione delle questioni aventi ad oggetto gli artt. 4-bis, comma 1, 58-ter ord. pen. e 2 del d.l. n. 152 del 1991, impugnati, in

riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 117, primo comma, Cost. e 3 CEDU, nella parte in cui non consentono di concedere il beneficio della liberazione condizionale al condannato all'ergastolo, per delitti di "contesto mafioso", che non collabora utilmente con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere (anche grazie a provvedimenti di liberazione anticipata). L'accesso alla liberazione condizionale rappresenta un essenziale "fattore di riequilibrio nella tensione tra il corredo genetico dell'ergastolo (il suo essere una pena senza fine)" e "l'obiettivo costituzionale della risocializzazione di ogni condannato". Se "la liberazione condizionale è l'unico istituto che in virtù della sua esistenza nell'ordinamento rende non contrastante con il principio rieducativo, e dunque con la Costituzione, la pena dell'ergastolo, vale evidentemente la proposizione reciproca, secondo cui detta pena contrasta con la Costituzione ove (...) fosse totalmente preclusa, in via assoluta, la riammissione del condannato alla liberazione condizionale". Analogamente, la Corte EDU condiziona la compatibilità convenzionale della pena perpetua alla sua riducibilità *de iure* e *de facto*. La disciplina "ostativa" *ex art. 4-bis*, comma 1, ord. pen., approvata all'indomani delle stragi di mafia dei primi anni Novanta, mette in tensione gli indicati principi poiché eleva, anche per i condannati all'ergastolo per reati connessi alla criminalità organizzata, l'utile collaborazione a presupposto indefettibile per l'accesso (anche) alla liberazione condizionale, sancendo, a carico del non collaborante, una presunzione assoluta di perdurante pericolosità, dovuta, in tesi, alla mancata rescissione dei suoi collegamenti con l'organizzazione di appartenenza. La Corte è già stata sollecitata a verificare se detta disciplina collida con la necessità costituzionale di "riducibilità" dell'ergastolo. Sul punto la sentenza n. 135 del 2003 ha dato una risposta negativa poiché l'inaccessibilità (anche) alla liberazione condizionale, per il detenuto non collaborante, non è frutto di un automatismo, potendo egli stesso scegliere di collaborare e spezzare la contestata consequenzialità. Tuttavia, la stessa giurisprudenza costituzionale contiene le premesse per una risposta diversa. In primo luogo, "la collaborazione con la giustizia non necessariamente è sintomo di credibile ravvedimento, così come il suo contrario non può assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento: la condotta di collaborazione ben può essere frutto di mere valutazioni utilitaristiche in vista dei vantaggi che la legge vi connette, e non anche segno di effettiva risocializzazione, così come, di converso, la scelta di non collaborare può esser determinata da ragioni che nulla hanno a che vedere con il mantenimento di legami con associazioni criminali" (sentenze nn. 253 del 2019 e 306 del 1993). Simili argomenti sono particolarmente presenti alla Corte EDU: nella sentenza Viola contro Italia si critica una "disciplina che assume *iuris et de iure* la permanenza di collegamenti con associazioni criminali del non collaborante ed eleva aprioristicamente la collaborazione al rango di sintomo eloquente di abbandono della scelta di vita originaria, quando in realtà essa potrebbe essere dovuta a molte altre ragioni, non sempre commendevoli. (...) considerare la collaborazione con le autorità quale unica dimostrazione possibile della dissociazione del condannato conduce a trascurare gli altri elementi che permettono di valutare i progressi compiuti dal detenuto". Anche la sentenza n. 253 del 2019 ha rilevato l'irragionevolezza della presunzione assoluta di pericolosità del non collaborante siccome basata su una generalizzazione che i dati dell'esperienza possono smentire. In secondo luogo, appare dubbia la libertà di scelta sui cui insisteva la sentenza del 2003. In realtà, "la disciplina ostativa prefigura una sorta di scambio tra informazioni utili a fini investigativi e conseguente possibilità per il detenuto di accedere al normale percorso di trattamento penitenziario". Per il condannato all'ergastolo a seguito di reato ostativo, lo scambio "può assumere una portata drammatica", allorché lo obbliga a scegliere tra la possibilità di riacquisire la libertà e un destino di reclusione senza fine. In casi limite può trattarsi di una scelta tragica tra la propria eventuale libertà, che può comportare, tra l'altro, rischi per la sicurezza dei propri cari, e la rinuncia a essa, per preservarli da pericoli. "Ciò non significa affatto svalutare il rilievo e utilità della collaborazione, intesa come libera e meditata decisione di dimostrare l'avvenuta rottura con l'ambiente criminale, e che certamente mantiene il proprio positivo valore, riconosciuto dalla legislazione premiale (...). Significa, invece, negarne la compatibilità con la Costituzione se e in quanto essa risulti l'unica possibile strada, a disposizione del condannato all'ergastolo, per accedere alla liberazione condizionale". La presunzione di pericolosità dell'ergastolano per delitti di "contesto mafioso" non collaborante non è, dunque, di per sé, in tensione con gli evocati parametri poiché non è irragionevole "presumere che costui mantenga vivi i legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza". Ma tale tensione "si evidenzia laddove sia stabilito che la collaborazione sia l'unica strada a disposizione del condannato a pena perpetua per l'accesso alla valutazione da cui dipende, decisamente, la sua restituzione alla libertà. Anche in tal caso, è insomma necessario che la presunzione in esame diventi relativa e possa essere vinta da prova contraria, valutabile dal tribunale di sorveglianza. Il carattere assoluto della presunzione di attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata impedisce, infatti, alla magistratura di sorveglianza di valutare

– dopo un lungo tempo di carcerazione, che può aver determinato rilevanti trasformazioni della personalità del detenuto (sentenza n. 149 del 2018) – l'intero percorso carcerario del condannato all'ergastolo, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, intesa come recupero anche di un tale condannato alla vita sociale, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost. L'assolutezza della presunzione si basa su una generalizzazione, che può essere contraddetta (...) dalla formulazione di allegazioni contrarie che ne smentiscono il presupposto, e che (...) devono poter essere oggetto di specifica e individualizzante valutazione (...), particolarmente nel caso in cui il detenuto abbia affrontato un lungo percorso carcerario". La sentenza n. 253 del 2019 ha già sanzionato l'art. 4-bis, comma 1, ord. pen. nella parte in cui non consentiva, al detenuto non collaborante, l'accesso al permesso premio, beneficio che segna l'inizio del percorso di risocializzazione. La medesima norma viene di nuovo in rilievo, unitamente alle altre censurate, nella parte in cui non consente che un soggetto condannato all'ergastolo, il quale non collabori utilmente con la giustizia, possa chiedere, dopo un lungo tempo di carcerazione, una valutazione in concreto circa il suo sicuro ravvedimento, premessa per l'accesso alla libertà condizionale e per l'estinzione della pena (in esito a un ulteriore periodo di vigilanza dell'autorità). Qui "la posta in gioco è ancora più radicale, giacché, in termini ordinamentali, sono in questione le condizioni alle quali la pena perpetua può dirsi compatibile con la Costituzione; mentre, dal punto di vista del condannato, è in discussione la sua stessa possibilità di sperare nella fine della pena". Peraltro, la presunzione di pericolosità del condannato per il delitto di associazione mafiosa o per delitti di "contesto mafioso", che non abbia collaborato con la giustizia, pur esigendo la possibilità di essere superata anche in base a fattori diversi dalla collaborazione e indicativi del percorso di risocializzazione dell'interessato, permane perché non è irragionevole ipotizzare che costui conservi i propri legami con l'organizzazione di originaria appartenenza. "L'appartenenza a una associazione di stampo mafioso implica, di regola, un'adesione stabile a un sodalizio criminoso, fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali, dotato di particolare forza intimidatrice e capace di protrarsi nel tempo" (sentenze nn. 253 del 2019, 48 del 2015, 213 e 57 del 2013, 231 e 164 del 2011; ordinanza n. 136 del 2017). Queste ragioni "sono di notevolissima importanza e non si sono affatto affievolite in progresso di tempo. È ben possibile che il vincolo associativo permanga inalterato anche in esito a lunghe carcerazioni, proprio per le caratteristiche del sodalizio criminale in questione, finché il soggetto non compia una scelta di radicale distacco, come quella che generalmente viene espressa dalla collaborazione". Per i casi di "dimostrati e persistenti legami del detenuto con il sodalizio criminale originario, l'ordinamento penitenziario appresta l'apposito regime di cui all'art. 41-bis", la cui applicazione ai singoli detenuti presuppone l'attualità dei loro collegamenti con organizzazioni criminali (sentenze nn. 186 del 2018 e 122 del 2017) e preclude l'accesso ai benefici penitenziari, risultando altresì incompatibile con una valutazione di sicuro ravvedimento. La sentenza n. 253 del 2019 ha già stabilito che, in relazione a condannati per reati di affiliazione a un'associazione mafiosa e per reati collegati, ai soli fini dell'accesso al permesso-premio, "la valutazione in concreto di accadimenti idonei a superare la presunzione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata – da parte di tutte le autorità coinvolte, e in primo luogo ad opera del magistrato di sorveglianza – deve rispondere a criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo". A maggior ragione, "la presunzione di pericolosità sociale del condannato all'ergastolo che non collabora, per quanto non più assoluta, può risultare superabile non certo in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione. A *fortiori*, per l'accesso alla liberazione condizionale di un ergastolano (non collaborante) per delitti collegati alla criminalità organizzata, e per la connessa valutazione del suo sicuro ravvedimento, sarà quindi necessaria l'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi, tali da escludere, sia l'attualità di suoi collegamenti con la criminalità organizzata, sia il rischio del loro futuro ripristino". Fermi questi profili probatori, sono sospettati di illegittimità aspetti centrali e apicali della normativa di contrasto alle organizzazioni criminali: le fattispecie di reato (i delitti di "contesto mafioso"), la pena inflitta (l'ergastolo), il beneficio che dischiude l'accesso alla definitiva estinzione della pena (la liberazione condizionale). In considerazione di ciò, un intervento meramente demolitorio potrebbe pregiudicare il complessivo equilibrio della disciplina e, soprattutto, le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva che essa persegue per contrastare il pervasivo e radicato fenomeno mafioso. Appartiene dunque alla discrezionalità legislativa adottare le scelte opportune che integrano tipiche opzioni di politica criminale, "non costituzionalmente vincolate nei contenuti" ma eccedenti i poteri limitati della Corte. In loro assenza, alla luce del peculiare fenomeno criminale, l'innesto di un'immediata dichiarazione di illegittimità delle disposizioni censurate sulla legislazione vigente "potrebbe determinare disarmonie e

contraddizioni (...) nonché minare il rilievo che la collaborazione con la giustizia continua ad assumere nell'attuale sistema". Non a caso, la sentenza Viola contro Italia della Corte EDU ha sostenuto che "la disciplina in questione pone un problema strutturale, tale da richiedere che lo Stato italiano la modifichi, di preferenza per iniziativa legislativa"; e il legislatore si sta attivando in direzione di un assestamento del sistema. La necessità di una complessiva, ponderata e coordinata valutazione legislativa è confermata dal rilievo che il catalogo *ex art. 4-bis* ord. pen. comprende ormai anche reati diversi, relativi alla criminalità terroristica, e persino privi di riferimento al crimine organizzato, come quelli contro la pubblica amministrazione o di natura sessuale; per tutti sono preclusi al condannato non collaborante i benefici penitenziari, salvo la liberazione anticipata e il permesso premio. Perciò, un esito di immediato accoglimento delle questioni, nei termini proposti dal rimettente, avrebbe comportato effetti disarmonici, dando vita a un sistema penitenziario caratterizzato da tratti di incoerenza, in termini di definizione delle misure accessibili e di ingiustificate equiparazioni o disparità di trattamento tra condannati. Esigenze di collaborazione istituzionale hanno così imposto alla Corte di utilizzare i propri poteri di gestione del processo costituzionale per disporre il rinvio del giudizio in corso e fissare una nuova discussione delle questioni, "dando al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia. Rimarrà nel frattempo sospeso anche il giudizio *a quo*. Spetta in primo luogo al legislatore, infatti, ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo, anche alla luce delle ragioni di illegittimità attualmente esibite dalla normativa censurata; mentre compito della Corte sarà "verificare *ex post* la conformità a Costituzione delle decisioni" assunte (ordinanze nn. 132 del 2020 e 207 del 2018).

## **2.9.6. Il mandato d'arresto europeo**

### **2.9.6.1. La mancata previsione, quale motivo di rifiuto della consegna all'autorità giudiziaria dello Stato di emissione, delle ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta (rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea)**

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 216, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – I rinvii pregiudiziali in materia di mandato d'arresto europeo*.

### **2.9.6.2. La mancata previsione del rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano, sempre che la Corte d'appello disponga l'esecuzione in Italia, conformemente al suo diritto interno, della pena o della misura di sicurezza irrogata dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro (rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea)**

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 217, l'analogo voce in *Diritto interno e diritto dell'Unione europea – I rinvii pregiudiziali in materia di mandato d'arresto europeo*.

## **2.9.7. L'esecuzione penale minorile**

### **2.9.7.1. La necessaria considerazione della personalità in evoluzione del minore e la preminente finalità educativa**

La sentenza n. 231 ha sottolineato l'esigenza di "un'esecuzione penale calibrata sulla personalità in evoluzione del minore" e la "preminente finalità educativa dell'esecuzione penale minorile" (sentenze nn. 263 del 2019, 90 del 2017 e 125 del 1992).

### **2.9.7.2. La previsione per l'accesso dei condannati minorenni alle misure alternative di condizioni analoghe a quelle stabilite per gli adulti – Auspicio rivolto al legislatore**

La sentenza n. 231 ha dichiarato non fondate, in riferimento agli art. 3, 27, terzo comma, e 31, secondo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 6, comma 1, del d.lgs. n. 121 del 2018, i quali stabiliscono, per i condannati minorenni a pene detentive, i limiti di pena, anche residua, di quattro e tre anni per l'accesso, rispettivamente, all'affidamento ai servizi sociali e alla detenzione domiciliare. Non è stata ravvisata una manifesta irragionevolezza nella scelta di limitare l'accesso ai benefici in esame per coloro che debbano espiare pene particolarmente elevate: non è, infatti,

“né irragionevole, né sproporzionato, esigere che al condannato sia (temporaneamente) inibito l’accesso all’affidamento in prova o alla detenzione domiciliare. E ciò nel rispetto di altrettanto fondamentali esigenze di tutela connesse a condotte criminose che siano state ritenute, in concreto e attraverso un rigoroso accertamento giudiziale, meritevoli di sanzioni penali elevate”. Le disposizioni censurate non vanificano poi la funzione rieducativa della pena, in quanto non precludono la fruizione di altri benefici. Inoltre, la possibilità di accedere all’affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare è comunque riconosciuta nei casi in cui la pena da espriare, anche come residuo di una pena maggiore, sia inferiore ai predetti limiti. Il complessivo disegno riformatore del 2018 “si è mostrato sensibile alle opportunità di socializzazione che devono essere offerte in ciascuna fase del percorso trattamentale, in funzione dell’educazione e del recupero dei condannati”, tenuto conto delle rilevanti innovazioni nell’organizzazione degli istituti penali per i minorenni, introdotte allo scopo di garantire una permanenza rieducativa efficace all’interno degli istituti. Le norme in esame “realizzano una ponderazione degli interessi coinvolti che è espressione non irragionevole di discrezionalità legislativa” e “forniscono (...) una risposta che non contrasta con le esigenze di individualizzazione del trattamento penitenziario minorile, derivanti dai principi costituzionali di protezione dell’infanzia e della gioventù (...) e di finalizzazione rieducativa della pena”. Peraltro, per il raggiungimento di tali fini, risulterebbero particolarmente appropriati “assetti più flessibili e attributivi di maggiori spazi per una valutazione giudiziale”, così come era stato previsto, per entrambe le misure penali di comunità in esame, dall’originario schema governativo di decreto legislativo.

### **3. La giurisdizione amministrativa**

#### **3.1. L’attrazione alla giurisdizione amministrativa esclusiva anche delle controversie su diritti soggettivi**

Le norme che “devolvono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo particolari materie attraggono (...) anche le controversie che investono i diritti soggettivi (sentenza n. 204 del 2004), in quanto riconducibili, ancorché in via indiretta o mediata, all’esercizio del pubblico potere dell’amministrazione” (sentenze nn. 179 del 2016, 191 del 2006 e 204 del 2004). Così la sentenza n. **65**.

#### **3.2. La definitiva certezza del rapporto giuridico amministrativo quale ratio del termine decadenziale per la proposizione dell’azione**

La sentenza n. **148** ha chiarito che, nel processo amministrativo, “la sottoposizione del diritto di azione” al termine decadenziale di 60 giorni per l’impugnazione degli atti amministrativi “assolve all’essenziale funzione di garanzia della stabilità degli effetti giuridici, in conformità con l’interesse pubblico di pervenire in tempi brevi alla definitiva certezza del rapporto giuridico amministrativo (sentenza n. 94 del 2017)”.

#### **3.3. La (illegittima) decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge n. 99 del 2009 del termine di 60 giorni, previsto a pena di estinzione del giudizio, per la riassunzione del ricorso relativo a controversie in materia di produzione di energia elettrica e infrastrutture di trasporto (devolute al TAR Lazio in sede di giurisdizione esclusiva)**

La sentenza n. **119** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 41, comma 5, della legge n. 99 del 2009, nella parte in cui prevedeva la decorrenza dalla sua data di entrata in vigore del termine di 60 giorni, stabilito a pena di estinzione del giudizio, per la riassunzione del ricorso relativo ad alcune controversie in materia di produzione di energia elettrica e di infrastrutture di trasporto devolute, dalla stessa disposizione censurata, alla giurisdizione esclusiva del TAR Lazio. In via preliminare, si è osservato che non è stata posta in dubbio la legittimità costituzionale “della scelta legislativa di derogare al principio di carattere generale della *perpetuatio iurisdictionis* (...) modificando la competenza anche con riguardo ai processi in corso”, ma la mancata introduzione di una “garanzia che le parti, mediante un avviso (fossero) rese edotte dell’onere di riassumere la causa” avanti al giudice divenuto competente. In considerazione “del naturale affidamento che le parti ripongono nella stabilità della competenza del giudice (...) e della particolare gravità della sanzione della decadenza che presidia il mancato adempimento dell’onere nel termine prescritto”, avrebbe dovuto essere garantita alle parti dei giudizi pendenti interessati dalla devoluzione l’effettiva conoscenza del mutamento normativo *medio tempore*

intervenuto. Invero, nelle ipotesi in cui, a fronte di determinati oneri, si “connetta all’inerzia delle parti l’estinzione del processo amministrativo”, il legislatore ha cercato di “favorire l’adempimento processuale, grazie alla collaborazione degli uffici”, ponendo “a carico delle segreterie l’adempimento di doveri informativi, volti ad agevolare il diritto di difesa”: ai sensi dell’art. 82 cod. proc. amm., non può essere dichiarata l’estinzione del giudizio per perenzione “se non a seguito di un avviso alle parti costituite per permettere loro di attivarsi”. Atteso che la perenzione per inerzia è effetto tipico del giudizio amministrativo e che l’onere di riassunzione introduce una deroga all’ordinario svolgimento del giudizio, è apparsa “manifestamente irragionevole la scelta di negare alla parte il concorso degli uffici del giudice nel predisporre le attività processuali necessarie alla prosecuzione della causa”. La scelta di “imporre un onere di riassunzione a carico delle parti” decorrente dall’entrata in vigore della disposizione contrastava con il principio di ragionevolezza anche perché il legislatore avrebbe potuto assegnare al giudice preventivamente adito il compito di dichiarare il proprio difetto di giurisdizione e competenza, come per i casi di *translatio iudici ex art. 59 della legge n. 69 del 2009*.

### ***3.4. La (illegittima) limitazione della rinnovazione della notificazione del ricorso alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante***

La sentenza n. **148** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 24 e 113 Cost., l’art. 44, comma 4, cod. proc. amm., limitatamente alle parole “, se ritiene che l’esito negativo della notificazione dipenda da causa non imputabile al notificante,”, in quanto limitava la facoltà del giudice amministrativo di ordinare la rinnovazione della notificazione del ricorso alle sole ipotesi in cui la nullità non fosse imputabile al notificante. Premesso che l’ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali è limitata solo dall’irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte, la Corte ha osservato che la norma censurata sacrificava “in modo irragionevole l’esigenza di preservare gli effetti sostanziali e processuali della domanda”, conducendo a esiti sproporzionati rispetto al fine. Nel processo amministrativo il diritto di azione è soggetto a un termine di decadenza che “assolve all’essenziale funzione di garanzia della stabilità degli effetti giuridici” degli atti amministrativi, i cui effetti non possono combinarsi con quelli della limitazione *de qua*, senza sacrificare irragionevolmente il diritto stesso, sicché l’effetto “di impedimento della decadenza va, in definitiva, ricollegato all’esercizio dell’azione entro il termine perentorio, ma non può essere escluso dalla nullità della notificazione” che non integra un elemento costitutivo dell’atto notificato. La definitiva impossibilità di far valere in giudizio la situazione sostanziale sottostante non può “discendere da un vizio esterno all’atto di esercizio dell’azione” e inerente al procedimento di notificazione che ha carattere accessorio all’atto da notificare, in ragione del quale si giustifica proprio “il meccanismo processuale di rinnovazione della notifica che risulta affetta da vizi che non siano di gravità tale da decretarne l’inesistenza”. Invero, atteso che la forma degli atti è funzionale al conseguimento dello scopo che il singolo atto ha nell’ambito del processo, “la limitazione (...) della rinnovazione della notificazione del ricorso alle sole ipotesi in cui la nullità non (fosse) imputabile al notificante non (risultava) proporzionata” agli effetti che ne scaturivano, non essendo posta “a presidio di alcuno specifico interesse che non (fosse) già tutelato dalla previsione del termine di decadenza”. Infine, nei casi in cui l’accertamento della nullità interveniva in un momento successivo allo spirare del termine di decadenza, il diritto di agire in giudizio, stante la perdita definitiva della possibilità di ottenere una pronuncia di merito, risultava gravemente compromesso.

### ***3.5. La decorrenza del termine per proporre motivi aggiunti, nelle controversie in materia di contratti pubblici, dalla ricezione della comunicazione dell’aggiudicazione, salve le ipotesi di dilazione temporale correlate all’esercizio dell’accesso e riconosciute in giurisprudenza secondo una condivisibile interpretazione adeguatrice***

La sentenza n. **204** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 120, comma 5, cod. proc. amm., impugnato, in riferimento all’art. 24 Cost., nella parte in cui fa decorrere il termine per proporre motivi aggiunti, nelle controversie in materia di contratti pubblici, dalla ricezione della comunicazione dell’aggiudicazione (art. 79 del d.lgs. n. 163 del 2006). La Corte – dopo aver sottolineato che la comunicazione dell’aggiudicazione, a seguito dell’abrogazione dell’art. 79 del d.lgs. n. 163 del 2006 (“primo” cod. contratti pubblici), è disciplinata ora dall’art. 76 del d.lgs. n. 50 del 2016 (“secondo” cod. contratti pubblici) – ha ritenuto praticabile l’interpretazione adeguatrice avallata dall’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n. 12 del 2020 in base alla quale il rinvio contenuto nella

norma censurata all'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici va ora riferito al vigente art. 76 del "secondo" cod. contratti pubblici, che disciplina l'analogo istituto delle informazioni da comunicare a candidati e offerenti nella gara pubblica. Per effetto di tale rinvio, quindi, il termine di trenta giorni per proporre il ricorso è suscettibile di essere incrementato (cosiddetta dilazione temporale) con riferimento agli ulteriori quindici giorni che l'art. 76, comma 2, prima parte (in precedenza dieci giorni ai sensi dell'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici), prevede ai fini dell'accesso agli atti di gara, termine che decorre – per le ipotesi in cui l'amministrazione non permetta l'accesso, o lo procrastini indebitamente – solo da quando l'interessato abbia conosciuto gli atti della procedura. La Corte ha chiarito, poi, che l'abrogazione dell'art. 79 del "primo" cod. contratti pubblici e la perdurante vigenza dell'art. 120, comma 5, cod. proc. amm. "pone un dubbio ermeneutico concernente la natura formale o materiale del rinvio" *de quo*, non essendo, in ogni caso, "un ostacolo, ma al contrario il punto di partenza che onera l'interprete del compito di assegnare alla norma il significato che essa acquisisce, a seguito dell'abrogazione della disposizione oggetto di rinvio". Infine, il rinvio al sopraggiunto art. 76 del "secondo" cod. contratti pubblici va riferito all'intero testo, con la conseguenza che il *dies a quo* per proporre il ricorso principale e i motivi aggiunti decorre dalla comunicazione dell'aggiudicazione, fermo il già descritto meccanismo di dilazione temporale per denunciare i vizi che emergano a seguito dell'accesso agli atti di gara. Una volta appurato che non vi è alcun impedimento letterale o logico ad adottare l'interpretazione propugnata dalla giurisprudenza amministrativa maggioritaria e avallata dall'Adunanza plenaria, il Collegio ha ritenuto tale interpretazione rientrante nel novero delle letture costituzionalmente orientate dell'art. 120, comma 5, cod. proc. amm., in coerenza con l'art. 24 Cost. Essa "assicura, mediante il meccanismo della cosiddetta dilazione temporale per i casi di accesso tempestivamente soddisfatto dall'amministrazione, che il termine per proporre i motivi aggiunti, pur decorrendo, per l'ipotesi prevista dalla disposizione censurata, dalla data di comunicazione dell'aggiudicazione, sia ugualmente pieno. Parimenti, per il caso in cui l'amministrazione, invece, neghi l'accesso o lo procrastini con condotte dilatorie, il termine, secondo tale lettura esegetica, decorre, quanto ai vizi non percepibili innanzi, dalla data di effettiva conoscenza degli atti di gara, sicché con ciò si assicura alla parte ricorrente di poter usufruire dei trenta giorni assegnati dall'art. 120 cod. proc. amm. per articolare le proprie censure in giudizio". Al contrario, comporterebbe un'arbitraria e irragionevole compressione del diritto di agire (sentenze nn. 271 del 2019 e 94 del 2017) la previsione di un termine di decadenza per proporre i motivi aggiunti che maturi nonostante il vizio non fosse conoscibile mediante l'impiego dell'ordinaria diligenza. Oltretutto, nella materia degli affidamenti pubblici di lavori, servizi o forniture soggetti al diritto dell'Unione europea, una tale previsione sarebbe anche in contrasto con quest'ultimo, che invece esige che il termine per proporre ricorso decorra dalla data in cui il ricorrente è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza dell'illegittimità che intende denunciare (Corte di giustizia, sentenza 28 gennaio 2010, in causa C-406/08, Uniplex, UK, Ltd, e ordinanza 14 febbraio 2019, in causa C-54/18, Cooperativa Animazione Valdocco S.C.S. Impresa sociale Onlus): una regola che concerne sia il ricorso principale sia la proposizione di motivi aggiunti.

# **Capitolo III**

## **L'ordinamento della Repubblica**

### **Sezione I**

#### **L'ordinamento dello Stato**

#### **1. Gli organi costituzionali**

##### **1.1. Il perimetro della relativa autonomia (normazione, applicazione delle norme e rimedi atti a garantirne l'osservanza)**

Secondo la giurisprudenza costituzionale ripresa dall'ordinanza n. **193**, “l'autonomia degli organi costituzionali non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza” (sentenza n. 262 del 2017), “momento applicativo che a sua volta comprende i rimedi contro gli atti ed i comportamenti che incidano negativamente sulle funzioni dei singoli parlamentari e che pregiudichino il corretto svolgimento dei lavori” (sentenza n. 379 del 1996; ordinanza n. 17 del 2019).

##### **1.2. Il divieto di condizionamenti introdotti con decreto-legge**

Si veda, in relazione alle ordinanze nn. **255** e **256**, la voce *Il divieto di interferenza con lo svolgimento delle attività degli organi costituzionali* in *La funzione normativa – La decretazione d'urgenza*.

#### **2. La funzione di garanzia costituzionale**

##### **2.1. La valutazione sistemica della Corte in sede di bilanciamento tra diritti in rapporto di reciproca integrazione nell'ottica della massima espansione delle garanzie**

La Corte, “a differenza di quella di Strasburgo, è chiamata a svolgere 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 nn. 170 e 85 del 2013, 264 del 2012). Così la sentenza n. **46**.

##### **2.2. La valutazione sistematica della Corte e l'ammissibilità di un ragionevole e giustificato sacrificio di un diritto costituzionale**

Alla Corte è demandata una “valutazione sistematica e non frazionata sulla violazione dei diritti” (sentenze nn. 46 del 2021, 170 e 85 del 2013, 264 del 2012). “Nell'ambito della predetta valutazione di carattere sistematico, il sacrificio di un diritto costituzionale non è irragionevole, nell'ipotesi in cui sia frutto di scelte non prive di una valida ragione giustificativa” (sentenze nn. 23 del 2015 e 159 del 2014; ordinanze nn. 332 e 318 del 2008). Così la sentenza n. **213**.

##### **2.3. La prevalenza della garanzia della legalità costituzionale e dei diritti fondamentali sull'esigenza di una compiuta regolazione della materia affidata alla discrezionalità legislativa**

Ancorché “siano legittimamente prospettabili soluzioni normative differenziate, l'esame di (...) specifiche istanze di tutela costituzionale, attinenti a diritti fondamentali, non può essere pretermesso, poiché l'esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia” (sentenze nn. 242 del 2019, 96 del 2015, 162 del 2014 e 113 del 2011). Così l'ordinanza n. **18**.

#### **2.4. *L'inidoneità di una supposta carenza di disciplina in ordine a determinati rapporti a precludere l'accoglimento delle questioni: il ruolo dei giudici comuni e del legislatore***

In linea di principio, “non può essere ritenuta preclusiva della declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi la carenza di disciplina (...) che da essa può derivarne, in ordine a determinati rapporti” (sentenze nn. 242 del 2019 e 59 del 1958). “Spetterà – laddove ne ricorrano le condizioni – ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione, e, comunque sia, al legislatore provvedere a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che – in conseguenza della decisione stessa – apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione (sentenza n. 113 del 2011)”. Così la sentenza n. **185**.

#### **2.5. *Il potere della Corte di esaminare il sistema in cui si inseriscono le disposizioni denunciate indipendentemente dall'occasionale prospettazione delle questioni incidentali***

L'ordinanza n. **18** ha precisato che “il modo in cui occasionalmente sono poste le questioni incidentali di legittimità costituzionale non può impedire al giudice delle leggi l'esame pieno del sistema nel quale le norme denunciate sono inserite” (sentenza n. 179 del 1976; ordinanze nn. 183 del 1996, 230 del 1975 e 100 del 1970).

#### **2.6. *Il potere della Corte di individuare il dispositivo più idoneo a rimuovere l'accertato vizio di illegittimità costituzionale***

L'ordinanza di rimessione “non necessariamente deve concludersi con un dispositivo recante altresì un *petitum*, essendo sufficiente che dal tenore complessivo della motivazione emerga con chiarezza il contenuto ed il verso delle censure (sentenza n. 175 del 2018)”, spettando alla Corte, “ove ritenuto sussistente il denunciato vizio di illegittimità costituzionale, individuare il dispositivo più idoneo a rimuovere tale vizio. Nelle ipotesi (...) in cui il *petitum* sia di carattere additivo, la questione è inammissibile solo se l'ordinanza di rimessione omette di indicare in maniera sufficientemente circostanziata il verso della addizione che sarebbe necessaria per la *reductio ad legitimitatem*”. Così la sentenza n. **194**.

#### **2.7. *La necessità di rinvenire nell'ordinamento, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, anziché una costituzionalmente obbligata, e precisi punti di riferimento, al fine di preservare la discrezionalità del Parlamento***

La sentenza n. **157** ha confermato che “la ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta (...) condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore” (sentenze nn. 63 del 2021, 252 e 224 del 2020, 99 del 2019, 233, 222 e 41 del 2018, 236 del 2016). “In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti”.

#### **2.8. *La tendenziale retroattività delle sentenze di accoglimento***

##### **2.8.1. *Il limite dei rapporti esauriti e, in particolare, del giudicato e la deroga testualmente e originariamente limitata alla materia penale (revirement giurisprudenziale con riguardo alla sanzione amministrativa della revoca della patente)***

La sentenza n. **68** ha operato una “ricognizione del panorama normativo e giurisprudenziale” sulla “tematica dei limiti alla cosiddetta retroattività delle sentenze di accoglimento”. L'art. 30 della legge n. 87 del 1953 enuncia “due regole in tema di effetti nel tempo delle pronunce di accoglimento. La prima, di ordine generale, è quella posta dal terzo comma, per cui, dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione, le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione”. Essa costituisce fedele

traduzione del principio ricavabile dall'art. 136, primo comma, Cost., letto in combinazione con l'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948: "le sentenze di accoglimento producono i loro effetti anche sui rapporti sorti precedentemente, purché, però, non definitivamente chiusi sul piano giuridico; dunque, con esclusione dei rapporti esauriti" (sentenze nn. 10 del 2015, 1 del 2014, 3 del 1996, 235 del 1989, 139 del 1984, 26 del 1969 e 127 del 1966; ordinanza n. 135 del 2010), "quali, anzitutto, quelli coperti sul piano processuale dal giudicato". Questa soluzione è "coerente con l'esigenza di tutela della certezza delle situazioni giuridiche". Il quarto comma pone "una regola specifica e distinta con riguardo alla materia penale, stabilendo che quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali". Come emerge dai lavori parlamentari, si tratta di regola suggerita dalle peculiarità della materia considerata e dalla gravità con cui le sanzioni penali incidono sulla libertà personale o su altri interessi fondamentali dell'individuo. In omaggio al *favor libertatis* e al *favor rei*, il legislatore ha conferito alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice effetti analoghi a quelli dell'*abolitio criminis* (art. 2, secondo comma, cod. pen.): "la retroattività favorevole illimitata, che implica il travolgimento del giudicato". La disposizione ha trovato eco e ulteriore sviluppo, sul versante processuale, nell'art. 673 cod. proc. pen. ove si prevede che, in caso di dichiarazione di incostituzionalità della norma incriminatrice, come in quello di abrogazione, il giudice dell'esecuzione revoca la sentenza di condanna, dichiarando che il fatto non è previsto della legge come reato, e adotta i provvedimenti conseguenti. Nella giurisprudenza di legittimità è venuta, peraltro, a consolidarsi "una interpretazione ampia (in precedenza controversa) dell'art. 30, quarto comma, (...) quanto al tipo di declaratoria di illegittimità costituzionale che infrange il giudicato. Tale attitudine viene, cioè, riconosciuta non solo alla pronuncia che rimuova, in tutto o in parte, la norma incriminatrice, producendo un'*abolitio criminis*, ma anche a quella che si limiti ad incidere (in senso mitigativo) sul trattamento sanzionatorio (...): ipotesi nella quale il condannato in via definitiva può ottenere la sostituzione della pena inflittagli con quella conforme a Costituzione tramite lo strumento dell'incidente di esecuzione, sempre che la pena stessa non sia già stata interamente eseguita. Tale soluzione ermeneutica poggia sull'affermazione di principio per cui l'istanza di legalità della pena è un tema che, in fase esecutiva, deve ritenersi costantemente *sub iudice* (...) non potendosi tollerare che uno Stato democratico di diritto assista inerte all'esecuzione di pene non conformi alla (...) Carta fondamentale. Nel bilanciamento, tale esigenza prevale sul valore, pure di rilievo costituzionale, espresso dal giudicato a presidio di esigenze di certezza e stabilità dei rapporti giuridici (...). Nell'ipotesi considerata non può quindi invocarsi l'avvenuto esaurimento del rapporto: il limite di impermeabilità del giudicato alla sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della norma applicata è qui costituito piuttosto dalla irreversibilità degli effetti del giudicato stesso, in quanto ormai consumati, come nel caso di condannato che abbia già scontato integralmente la pena". Per contro, fin quando l'esecuzione della pena è in atto, gli effetti della norma dichiarata illegittima sono ancora perduranti e, dunque, possono e devono essere rimossi. "Garante della legalità della pena in fase esecutiva è il giudice dell'esecuzione, cui compete, se richiesto ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen., di ricondurre la pena inflitta nei binari della legittimità costituzionale". La base normativa dell'intervento è offerta dall'art. 30, quarto comma, cui deve riconoscersi un perimetro operativo più esteso di quello dell'art. 673 cod. proc. pen. Il riferimento generico alla norma dichiarata illegittima "si presterebbe, infatti, a richiamare qualsiasi tipologia di norma penale, comprese, quindi, quelle che incidono sull'entità del trattamento sanzionatorio". Si tratta di un'interpretazione "non implausibile" (sentenze nn. 43 del 2017, 57 del 2016 e 210 del 2013), "configurabile, allo stato attuale, in termini di diritto vivente". Ulteriore e distinto problema ha ad oggetto l'estensione del campo applicativo della suddetta norma "con riguardo al tipo di sanzione attinta dalla declaratoria di illegittimità costituzionale (non solo la sanzione penale, ma anche la sanzione amministrativa qualificabile come penale ai sensi della CEDU)". Sul presupposto che tale risultato non fosse conseguibile in via di interpretazione, la Corte ha già verificato se la connessa limitazione della sfera di operatività dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 sia conforme a Costituzione. La sentenza di rigetto n. 43 del 2017 ha osservato che "l'attrazione di una sanzione amministrativa nella materia penale in virtù dei criteri *Engel* trascina con sé tutte e soltanto le garanzie previste dalla CEDU, come elaborate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo" nella quale, peraltro, non si rinviene l'affermazione di un principio analogo che impedisca l'esecuzione di una sanzione sostanzialmente penale inflitta con sentenza irrevocabile sulla base di una norma poi dichiarata incostituzionale. "Il legislatore nazionale, dal canto suo, può bene apprestare garanzie ulteriori rispetto a quelle previste dalla Convenzione, riservandole alle sole sanzioni qualificate come penali dall'ordinamento interno". L'occasionale riferimento dell'art. 25, secondo comma, Cost. anche a misure

diverse dalle pene in senso stretto è stato finora operato “limitatamente al contenuto essenziale del precetto costituzionale (il principio di irretroattività della norma sfavorevole) e in riferimento a misure amministrative incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino”. Inoltre, “per le sanzioni penali è prevista una fase esecutiva, che (...) vede attribuito al giudice dell’esecuzione il ruolo di garante della legalità della pena: il che non accadeva, invece, per le sanzioni amministrative di cui allora si discuteva, la cui esecuzione obbediva a principi affatto differenti, essendo il relativo giudice investito della sola cognizione del titolo esecutivo”. Il problema della sorte delle sanzioni amministrative applicate con sentenza irrevocabile sulla base di disposizioni successivamente giudicate incostituzionali è stato riportato all’attenzione degli interpreti dalla dichiarazione di illegittimità del meccanismo di applicazione automatica della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente, nei casi di condanna o patteggiamento per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime. La sentenza n. 88 del 2019 ha ritenuto che tale automatismo sanzionatorio – esteso in modo indiscriminato a tutte le fattispecie di omicidio e lesioni personali stradali (gravi o gravissime), ricorressero o meno le aggravanti *ex artt. 589-bis e 590-bis* cod. pen., che qualificano negativamente i fatti sul piano della colpevolezza e in rapporto alle quali sono previste pene distinte e graduate – vulnerasse i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità. L’automatica applicazione della revoca della patente poteva giustificarsi, in effetti, solo per le ipotesi più gravi e più severamente punite (essersi posti alla guida in stato di ebbrezza alcolica o sotto l’effetto di stupefacenti): “sotto tale livello, doveva essere lasciata invece al giudice la possibilità di effettuare una valutazione individualizzante, sulla base delle circostanze del caso concreto; in particolare, nel senso di consentirgli, secondo la gravità della condotta del condannato, sia di disporre la sanzione amministrativa della revoca, sia di applicare quella, meno afflittiva, della sospensione della patente”. L’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, letteralmente limitato alle sanzioni penali, osta(va) alla possibilità che il giudice dell’esecuzione accogliesse la richiesta, formulata sulla scorta della sentenza del 2019, di sostituire la sanzione della revoca della patente con la semplice sospensione. Alla luce della natura della sanzione *de qua* e degli intervenuti mutamenti giurisprudenziali, in direzione di una più accentuata assimilazione delle sanzioni amministrative punitive a quelle penali, la Corte ha rivisto il proprio orientamento giungendo a un esito di accoglimento. Per la disamina della pronuncia si veda la voce *La ritenuta inapplicabilità del limite del giudicato in relazione alla sanzione disposta con sentenza irrevocabile in base a norma dichiarata illegittima* (revirement operato con sentenza interpretativa di accoglimento) in *La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni – La revoca della patente (sanzione amministrativa accessoria per i reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime)*.

### **2.8.2. Il limite dei rapporti esauriti per intervenuta inoppugnabilità degli atti amministrativi**

L’ordinanza n. 191 ha rammentato che “la cosiddetta efficacia retroattiva delle pronunce di illegittimità costituzionale incontra il limite dei rapporti esauriti, tra i quali rientrano quelli che non possano più dare materia a un giudizio in ragione della disciplina dei termini di inoppugnabilità degli atti amministrativi (sentenza n. 10 del 2015, ordinanza n. 135 del 2010)”.

In termini simili si è pronunciata l’ordinanza n. 243.

## **2.9. La modulazione temporale dell’efficacia della pronuncia di illegittimità costituzionale**

### **2.9.1. L’impiego di una sentenza additiva recante l’indicazione di un termine finale per l’intervento del legislatore (la temporanea tollerabilità della disciplina censurata conseguente al bilanciamento tra il parametro violato e altri rilevanti principi costituzionali)**

La sentenza n. 41 ha rammentato, in generale, che “a fronte della violazione dei parametri evocati nel sindacato di legittimità costituzionale (...) è possibile che sussistano altri valori costituzionali di pari – e finanche superiore – livello, i quali risulterebbero in sofferenza ove gli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale risalissero (retroattivamente, come di regola) fin dalla data di efficacia della norma oggetto della pronuncia. Il bilanciamento di questi valori è stato operato (...) in varie pronunce, anche eccezionalmente modulando nel tempo gli effetti della decisione; possibilità questa non preclusa dall’eventualità che, in un giudizio incidentale, una dichiarazione di illegittimità costituzionale, la quale

di ciò tenga conto, risulti non essere utile, in concreto, alle parti nel processo principale, atteso che la rilevanza della questione va valutata, al fine della sua ammissibilità, al momento dell'ordinanza di rimessione. Ciò la Corte ha fatto (...) con riferimento all'amministrazione della giustizia nel caso della nomina dei giudici militari (sentenza n. 266 del 1988) e della pubblicità delle udienze nel processo tributario (sentenza n. 50 del 1989)". La pronuncia che maggiormente ha segnato tale percorso giurisprudenziale è la sentenza n. 10 del 2015 che ha dichiarato illegittima una disposizione che prevedeva un'imposizione tributaria "a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale*". Essa ha affermato che l'applicazione retroattiva della declaratoria di illegittimità determinerebbe "una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost. e cagionerebbe un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost.". La sentenza n. 246 del 2019 ha dato continuità a tali principi ribadendo che "può eccezionalmente presentarsi l'esigenza di bilanciamento con altri valori e principi costituzionali, i quali in ipotesi risulterebbero gravemente in sofferenza ove tali effetti risalissero, come di regola, retroattivamente fino alla data di efficacia della norma censurata" (sentenza n. 152 del 2020). In epoca più risalente, la sentenza n. 13 del 2004 – nel dichiarare l'illegittimità sopravvenuta di una disposizione statale, a seguito del mutamento delle competenze dopo la revisione del Titolo V – ha finanche precisato che "la norma censurata deve (...) continuare ad operare, essendo destinata a venir meno solo quando le regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione", esercino le attribuzioni ad esse spettanti. Poste queste premesse, i Giudici hanno ritenuto illegittimi, per violazione dell'art. 106, commi primo e secondo, Cost., gli artt. da 62 a 72 del d.l. n. 69 del 2013, recanti la disciplina dei giudici ausiliari d'appello, nella parte in cui non prevedevano la propria applicabilità fino al completamento del riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'art. 32 del d.lgs. n. 116 del 2017 (entro e non oltre il 31 ottobre 2025). Si è sottolineata "l'esigenza di tener conto dell'innegabile impatto complessivo che la decisione di illegittimità costituzionale è destinata ad avere sull'ordinamento giurisdizionale e sul funzionamento della giustizia nelle corti d'appello". Il venir meno del significativo e apprezzato apporto dei giudici ausiliari "recherebbe, nell'immediato, un grave pregiudizio all'amministrazione della giustizia" e "alla tutela giurisdizionale, presidio di garanzia di ogni diritto fondamentale". Per "evitare carenze nell'organizzazione giudiziaria", si è scelto, come soluzione costituzionalmente adeguata alla protezione degli indicati valori, di integrare la declaratoria di illegittimità con la previsione, in favore del legislatore, di "un sufficiente lasso di tempo che assicuri la necessaria gradualità nella completa attuazione della normativa costituzionale". La *reductio ad legitimitatem* è stata operata "con la sperimentata tecnica della pronuncia additiva, inserendo nella normativa censurata un termine finale entro (e non oltre) il quale il legislatore è chiamato a intervenire". Al riguardo, viene in gioco – "come dato normativo già presente nell'ordinamento, utile ad orientare" la decisione – il precetto, dettato all'epoca per le (nuove) figure di giudice onorario introdotte dal d.lgs. n. 51 del 1998 (il giudice onorario di tribunale e il vice procuratore onorario), secondo cui le modifiche dell'ordinamento giudiziario, in forza delle quali tali magistrati onorari potevano essere addetti al tribunale ordinario e alla corrispondente procura della Repubblica, "si sarebbero applicate fino a quando non sarà attuato il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria" (art. 245 di tale decreto). Analoga prescrizione limitativa – allo scopo di evitare, nell'immediato, un pregiudizio all'amministrazione della giustizia – "è possibile anche nell'attuale contesto normativo, che vede una riforma *in progress* della magistratura onoraria (d.lgs. n. 116 del 2017), la cui completa entrata in vigore è già differita per vari aspetti al 31 ottobre 2025" (art. 32 del suddetto decreto). Alla denunciata disciplina è stata così riconosciuta, per l'incidenza di concorrenti valori di rango costituzionale, una "temporanea tollerabilità costituzionale". In tale periodo rimane "legittima la costituzione dei collegi delle corti d'appello con la partecipazione di non più di un giudice ausiliario a collegio e nel rispetto di tutte le altre disposizioni (...) che garantiscono l'indipendenza e la terzietà anche di questo magistrato onorario".

### ***2.9.2. L'illegittimità costituzionale, per violazione dei parametri sopravvenuti, di leggi adottate nel vigore dell'originario Titolo V (il principio di continuità e l'adozione della disciplina dell'ente competente quale dies a quo dell'efficacia della pronuncia)***

La sentenza n. 189 ha ribadito che "la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione non ha determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali, cosicché tali norme (...) adottate in conformità al preesistente quadro

costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema" (sentenze nn. 244 del 2020, 401 del 2007 e 376 del 2002).

### ***2.9.3. L'illegittimità costituzionale sopravvenuta di una legge regionale in caso di modifica del parametro statale successiva alla sua entrata in vigore***

La sentenza n. **223** ha chiarito che, nel caso di successione nel tempo di discipline statali che costituiscono parametro interposto ai fini del riparto di competenza fra Stato e Regioni, "la valutazione della legittimità costituzionale di una norma regionale non può prescindere dalla considerazione del pertinente quadro normativo statale vigente al momento della sua entrata in vigore" (sentenze nn. 42 del 2021 e 5 del 2020). Pertanto, se, nell'esercizio di una competenza esclusiva trasversale, "lo Stato in un momento successivo introduce nuove e diverse previsioni, l'antinomia determina unicamente un vizio sopravvenuto di violazione del riparto di competenza" e "deve essere esclusa l'illegittimità della norma regionale per il periodo precedente l'insorgenza del vizio". L'intervento di un nuovo parametro statale "non produce l'illegittimità costituzionale della norma regionale per il suo intero arco di vigenza, ma solo con riguardo al periodo successivo all'entrata in vigore della novella" (sentenze nn. 189 del 2021, 70 del 2020 e 218 del 2017). Né questa conclusione è scalfita dalla retroattività delle sentenze di accoglimento (artt. 136, primo comma, Cost. e 30, terzo comma, della legge n. 87 del 1953). "Se, infatti, le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale operano *ex tunc*, è altrettanto vero che la naturale retroattività degli effetti di tali pronunce non è senza eccezioni" e "diversa è la decorrenza in caso di illegittimità costituzionale sopravvenuta (sentenza n. 246 del 2019), la quale produce effetti a partire dal momento in cui diviene attuale la discrasia (...) della distribuzione delle competenze".

## ***2.10. Il giudicato costituzionale***

### ***2.10.1. Il divieto per il legislatore di mantenere in vita, ripristinare o preservare l'efficacia di una norma (o di una struttura normativa) già dichiarata incostituzionale***

Per costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **215**, "perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale, in quanto le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione (sentenza n. 252 del 2017)".

Secondo la sentenza n. **236**, la violazione del giudicato ai sensi dell'art. 136 Cost. "si ha solo quando la nuova disposizione mantiene in vita o ripristina gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale" (sentenze nn. 272 e 256 del 2020, 101 del 2018, 231 del 2017 e 72 del 2013).

### ***2.10.2. L'esclusione delle spese sostenute dai gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica relativo al personale assunto a tempo determinato (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. **215** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, comma 5, della legge abruzzese n. 40 del 2010 (come sostituito dalla legge regionale n. 42 del 2013), impugnato, in riferimento all'art. 136 Cost., nella parte in cui esclude l'applicazione del limite di finanza pubblica *ex art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010*, relativo al personale assunto a tempo determinato, alle spese sostenute dai gruppi consiliari regionali. La norma non ha violato il giudicato costituzionale in relazione alle sentenze nn. 262 del 2012 e 289 del 2013. Infatti, la prima ha dichiarato illegittima una norma pugliese che esentava dal limite predetto una serie di spese diverse da quelle escluse dalla norma impugnata la quale, pertanto, non può ritenersi intesa a "perseguire e raggiungere anche se indirettamente esiti corrispondenti" a quelli già dichiarati incostituzionali. La seconda decisione è stata invece pubblicata successivamente alla norma in esame. Per la declaratoria di illegittimità della denunciata disposizione, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., si veda, in relazione alla

medesima pronuncia, la voce *L'(illegittima) esclusione delle spese sostenute dai gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica relativo al personale assunto a tempo determinato (norme della Regione Abruzzo)* in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi*.

### ***2.10.3. La sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, quali misure emergenziali nel contesto della pandemia da COVID-19***

La sentenza n. 236 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, impugnato, in riferimento all'art. 136 Cost., in quanto – prevedendo la sospensione delle esecuzioni e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale, per far fronte alle esigenze straordinarie derivanti dalla diffusione del COVID-19 – avrebbe riprodotto la disposizione dichiarata illegittima dalla sentenza n. 186 del 2013. La citata declaratoria di illegittimità ha avuto ad oggetto una previsione di sospensione delle azioni esecutive e inefficacia dei pignoramenti, in corso di giudizio trasformata dal legislatore in estinzione dei pignoramenti, finalizzata ad assicurare il regolare pagamento dei debiti oggetto di ricognizione per le Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari. La violazione del giudicato è stata esclusa in quanto la sentenza n. 186 del 2013 ha riguardato una misura solo esteriormente analoga a quella prevista dalla norma impugnata (nella versione anteriore alla trasformazione da misura sospensiva ad estintiva), ma sostanzialmente diversa nei presupposti applicativi e nella dimensione temporale, giacché determinata da esigenze di rientro del disavanzo sanitario, del tutto estranee a quelle imposte dall'emergenza pandemica. Per l'ulteriore disamina della pronuncia si vedano l'analoga voce e le relative sottovoci *L'originaria estensione dal 19 maggio al 31 dicembre 2020* e *La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2021* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione*.

### ***2.11. La tecnica decisoria della prospettata illegittimità costituzionale e del rinvio a nuova udienza per consentire al Parlamento, in uno spirito di collaborazione istituzionale, di intervenire sulla materia entro un congruo termine***

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 97, la voce *La preclusione assoluta del beneficio al condannato all'ergastolo, per delitti di "contesto mafioso", che non collabora con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere: la prospettata illegittimità costituzionale e il rinvio a nuova udienza per consentire al Parlamento di affrontare la materia* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La liberazione condizionale*.

### ***2.12. Il sindacato sul diritto intertemporale e sulle norme transitorie (la finalità di evitare "zone franche" immuni dal controllo di costituzionalità e l'esigenza di rinvenire nell'ordinamento precisi punti di riferimento per rispettare la discrezionalità legislativa)***

La sentenza n. 63 ha riconosciuto che "le scelte adottate dal legislatore nel regolare il diritto intertemporale e il regime transitorio" sono "connotate da una rilevante discrezionalità, che è doveroso preservare. Tuttavia, questo non sottrae tale normazione al giudizio sulla legittimità costituzionale, ben potendo il sindacato essere svolto tenendo conto della *ratio* ispiratrice della disciplina". Il giudizio della Corte, dunque, "è necessario, onde evitare zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale, tanto più ove siano coinvolti i diritti fondamentali e il principio di eguaglianza, che incarna il modo di essere di tali diritti". In particolare, l'ammissibilità delle questioni risulta "condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore" (sentenze nn. 252 e 224 del 2020, n. 99 del 2019, 233, 222 e 41 del 2018, 236 del 2016). In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti (...), che, nello specifico contesto, si possono inferire dalle stesse scelte di fondo operate dal legislatore nel regolare il regime intertemporale e quello transitorio, nonché dai principi generali dell'ordinamento".

### ***2.13. La distinzione tra una scelta legislativa illegittima e una scelta meno appropriata di altra pur esistente***

La sentenza n. 109 ha precisato che “la sussistenza di una migliore soluzione normativa rispetto a quella censurata non è di per sé sintomo di una illegittimità costituzionale della scelta legislativa meno appropriata” (sentenza n. 122 del 2020).

### ***2.14. La rilevanza di questioni in materia elettorale promananti da azioni di accertamento (i requisiti e gli argomenti impiegati dalla giurisprudenza costituzionale: la sufficienza e la non implausibilità della motivazione, il rilievo del diritto di voto, l'esigenza di scongiurare “zone franche” e l'effettiva pregiudizialità dei quesiti)***

La sentenza n. 240 ha rammentato che, a partire dalla sentenza n. 1 del 2014, sono state ritenute ammissibili questioni sollevate “nell’ambito di giudizi nei quali siano proposte azioni di accertamento aventi ad oggetto la conformità ai principi costituzionali delle condizioni di esercizio del diritto fondamentale di voto nelle elezioni politiche”. L’ammissibilità di siffatte questioni è stata predicata “sia rispetto a menomazioni derivanti da un’incertezza circa la pienezza del diritto di voto – come quella risultante dall’asserita illegittimità costituzionale delle formule elettorali (sentenze n. 35 del 2017, n. 110 del 2015 e n. 1 del 2014) –, sia in relazione a una lesione all’esistenza stessa del diritto di elettorato, in particolare di quello passivo, come nel caso dei provvedimenti di ricusazione di liste o di incandidabilità nel procedimento elettorale preparatorio delle elezioni politiche” (sentenza n. 48 del 2021). In particolare, l’ammissibilità è stata fatta dipendere da quattro presupposti. Il primo attiene alla presenza, nell’ordinanza di rimessione, di una motivazione sufficiente e non implausibile sulla sussistenza dell’interesse ad agire dei ricorrenti nel giudizio principale. Tale motivazione dovrebbe fornire un’indicazione almeno sintetica o *per relationem* su aspetti quali la situazione soggettiva e/o oggettiva che risulterebbe in concreto lesiva del diritto invocato (ordinanza n. 63 del 2018) e dovrebbe consentire un controllo, sia pur esterno, sulla sussistenza di un giudizio validamente instaurato, anche con riguardo alla giurisdizione del rimettente (sentenza n. 1 del 2014). In secondo luogo, la richiamata giurisprudenza “si è soffermata sulla peculiarità e sul rilievo costituzionale del diritto oggetto di accertamento, e segnatamente del diritto di voto, avente come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme, la cui protezione imponeva di ammettere la questione 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” (sentenze nn. 110 del 2015 e 1 del 2014). “In terzo luogo, è stato posto l’accento sulla necessità di scongiurare che 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” (sentenze nn. 48 del 2021 e 1 del 2014), “o comunque, più in generale, sulla esigenza di evitare che sussistano zone sottratte al controllo di costituzionalità o di garantire la controllabilità anche di leggi che non potrebbero venire sottoposte per le vie ordinarie al sindacato” (sentenza n. 110 del 2015). Infine, “si è ritenuta necessaria la sussistenza degli indici rivelatori di un effettivo rapporto di pregiudizialità” tra il giudizio *a quo* e quello incidentale, con particolare riguardo alla non sovrapposibilità tra i rispettivi oggetti: “è necessario cioè che, dopo l’eventuale accoglimento della questione, al giudice rimettente residui un margine per l’adozione di un’autonoma decisione, dovendosi egli pronunciare su un *petitum* separato e distinto dalla risoluzione del dubbio di costituzionalità”. Nel loro complesso, tali presupposti “vanno ricondotti all’esigenza 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 (...) disposizioni di legge che incidono sul diritto di voto, comprimendone la titolarità o l’esercizio”. Nelle richiamate pronunce, “in cui sono state dichiarate ammissibili questioni di legittimità costituzionale in materia elettorale promananti da azioni di accertamento, la lesione del diritto di elettorato attivo (sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014) o passivo (sentenza n. 48 del 2021) è stata sempre riferita a specifiche vicende elettorali. Ciò è avvenuto non solo nel caso in cui la necessità dell’accertamento è stata fatta scaturire da una situazione di incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto, determinatasi in occasione di una tornata elettorale già svolta e di cui si contestavano gli esiti. Ma anche nel caso in cui è stata ritenuta ammissibile l’azione esperita in un momento largamente anticipato rispetto alla data in cui dovranno essere indette le elezioni (sentenza n. 48 del 2021), se non, addirittura, prima che le nuove regole elettorali fossero concretamente

applicabili (sentenza n. 35 del 2017), tale esito è stato pur sempre ricondotto all'obiettivo di rimuovere un'incertezza quanto alla portata del diritto di voto e al corollario di potenzialità lesiva che ad essa si accompagna, finalità che rappresenta, quindi, un risultato utile, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non attraverso l'intervento del giudice". L'orientamento sinora tenuto, nei casi in cui è stata ravvisata la sussistenza di un vuoto di tutela giurisdizionale come condizione per l'incardinamento di questioni in materia elettorale sorte nell'ambito di azioni di accertamento, "non può (...) ritenersi applicabile unicamente all'ipotesi di una zona franca quale quella scaturente, per le sole elezioni politiche nazionali, dall'operatività del meccanismo di cui all'art. 66 Cost.". Sino ad oggi, questioni sollevate in via di accertamento rispetto a leggi elettorali diverse da quelle nazionali sono state ritenute inammissibili in ragione dell'esistenza, rispetto al procedimento ivi seguito e alla titolarità del relativo diritto di elettorato attivo e passivo, di un giudice competente a pronunciarsi sulle relative impugnazioni (ordinanze nn. 63 del 2018 e 165 del 2016). La sentenza n. 110 del 2015 ha, in particolare, affermato che, "ai fini dell'ammissibilità, occorre che l'incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto, derivante da una normativa elettorale in ipotesi costituzionalmente illegittima, sia destinata, altrimenti, a restare insuperabile, a causa dell'impossibilità che la relativa questione di costituzionalità venga sollevata secondo l'ordinaria via incidentale in un giudizio avente ad oggetto la vicenda elettorale". Nella specie, nel rigettare un'eccezione erariale di inammissibilità, i Giudici hanno comunque rilevato il rischio che, ove non trovino ingresso le odierne questioni (riguardanti la designazione di diritto del sindaco metropolitano, rispetto alla quale non vi è un atto da impugnare né un esito elettorale da gravare), al ricorrente "venga negato un sindacato su atti immediatamente lesivi del diritto a partecipare alle elezioni, che rappresenta una garanzia fondamentale dei cittadini e deve svolgersi attraverso una tutela giurisdizionale piena e tempestiva" (sentenza n. 236 del 2010; ordinanza n. 165 del 2016). Non è risultato, pertanto, di ostacolo al radicamento delle questioni "la circostanza che il ricorrente nel giudizio *a quo* non abbia contestato uno specifico risultato elettorale e abbia agito in prevenzione rispetto ad un eventuale procedimento elettorale, tenuto conto che è la natura dell'azione di accertamento a non richiedere necessariamente la previa lesione in concreto del diritto, ai fini della sussistenza dell'interesse ad agire, ben potendo tale azione essere esperita anche al fine di scongiurare una futura lesione".

### ***2.15. Il requisito della rilevanza quale limite al potere della Corte di sollevare innanzi a sé una questione in via incidentale (l'autorimessione)***

Le sentenze nn. **203, 218, 230** hanno richiamato il principio per cui la possibilità che la Corte "sollevi in via incidentale una questione davanti a sé si dà solo allorché dubiti della legittimità costituzionale di una norma, diversa da quella impugnata, che sia chiamata necessariamente ad applicare nell'iter logico per arrivare alla decisione sulla questione che le è stata sottoposta: in altri termini, si deve trattare di una questione che si presenti pregiudiziale alla definizione della questione principale e strumentale rispetto alla decisione da emanare" (sentenze nn. 24 del 2018, 122 del 1976, 195 del 1972 e 68 del 1961).

### ***2.16. Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici, richiami***

#### ***2.16.1. La necessità di un intervento regolativo dello Stato che permetta alle Regioni di fronteggiare le crisi di solvibilità degli enti strumentali da esse vigilati***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **22**, la voce *La (illegittima) previsione dell'assoggettabilità del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) a liquidazione coatta amministrativa (norme della Regione Calabria) – Segnalazione al legislatore in Le materie di competenza esclusiva statale – Giurisdizione e norme processuali*.

#### ***2.16.2. L'impellenza di un intervento legislativo per disciplinare organicamente il riconoscimento dei legami affettivi stabili del minore, nato da PMA praticata da coppie omosessuali, anche con la madre intenzionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **32**, la voce *La preclusione al minore, nato a seguito di PMA eterologa praticata da una coppia omosessuale, del riconoscimento del rapporto di filiazione con la madre intenzionale – Monito al legislatore in I rapporti etico sociali – Il minore*.

### **2.16.3. La necessità di un indifferibile intervento del legislatore per tutelare gli interessi dei bambini nati da maternità surrogata**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 33, la voce *Il divieto di riconoscere e dichiarare esecutivo il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento del genitore d'intenzione nell'atto di stato civile di un minore nato da maternità surrogata – Invito al legislatore in I rapporti etico sociali – Il minore.*

### **2.16.4. La necessità di un intervento legislativo che assicuri, con la previsione di un rito ad hoc, una giustizia pre-elettorale tempestiva anche per le elezioni politiche**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 48, la voce *La differente tutela accordata al diritto di elettorato attivo e al diritto di elettorato passivo – Monito al legislatore in I rapporti politici – Le elezioni politiche – Il contenzioso elettorale preparatorio.*

### **2.16.5. L'opportunità di un intervento legislativo sui tempi per la raccolta delle firme a corredo delle candidature alle elezioni**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 48, la voce *La previsione di un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinomiale (ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai 120 giorni rispetto alla scadenza naturale) ai fini della presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati – Invito al legislatore in I rapporti politici – Le elezioni politiche.*

### **2.16.6. L'auspicio per un quadro normativo definito e stabile nel settore dei giochi pubblici**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 49, la voce *Il differimento al 30 settembre 2018 del termine entro cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e l'aumento degli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – L'iniziativa economica.*

### **2.16.7. La segnalazione al legislatore del problematico coordinamento di talune norme in materia di diritti amministrativi, adottate in sede di recepimento della direttiva sui servizi di comunicazione elettronica**

La sentenza n. 65 ha dichiarato inammissibili, per evidente carenza di giurisdizione del rimettente giudice ordinario, le questioni di costituzionalità dell'art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 (nella formulazione originaria e in quella risultante dalle modifiche apportate dalla legge n. 115 del 2015) e dell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al medesimo decreto (nella formulazione originaria e in quella risultante dalle modifiche apportate dal d.l. n. 145 del 2013 e dalla legge n. 115 del 2015), impugnati, in riferimento agli artt. 3, 11, 97 e 117, primo comma, Cost., ai considerando nn. 30 e 31 e all'art. 12 della direttiva 2002/20/CE, agli artt. 106, par. 2, 288 e 291 TFUE, 1 del Protocollo n. 26 al TFUE, 20 e 21 CDFUE, in quanto non avrebbero rispettato le prescrizioni della citata direttiva, specie per quanto concerne i principi di proporzionalità, obiettività e trasparenza nella determinazione dei diritti amministrativi dovuti dai prestatori di servizi di comunicazione elettronica, e non avrebbero implementato l'obbligo di rendicontazione dei costi sostenuti dall'amministrazione. Preliminarmente, si è rilevato che "il recepimento della direttiva 2002/20/CE è stato oggetto di una travagliata vicenda legislativa, che ha dato luogo a successivi interventi con le novelle del 2013 e del 2015. Pur prendendo atto di tale processo volto a dare attuazione agli obiettivi" della direttiva, la Corte "non può esimersi dal constatare che la rigida determinazione dei contributi, affidata a cifre cristallizzate nella fonte primaria, non consente di apportare le opportune rettifiche che – in linea con l'art. 12 della direttiva 2002/20/CE – devono essere introdotte alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi. Del resto, lo stesso art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 (...), nella sua attuale formulazione, dispone che in base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi vengono apportate opportune modifiche, il che pone il problema del coordinamento con la tecnica di determinazione dei diritti amministrativi prevista dall'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al cod. comunicazioni elettroniche".

**2.16.8. L'invito a una più precisa declinazione legislativa delle modalità di tutela del diritto al silenzio rispetto alle attività istituzionali della CONSOB e della Banca d'Italia**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **84**, la voce *Il diritto al silenzio e la non sanzionabilità della persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) – Invito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

**2.16.9. Il richiamo al legislatore regionale trentino a un esercizio tendenzialmente unitario della potestà ordinamentale in materia di personale dei Comuni (compresi i segretari comunali)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, la voce *L' (illegittima) istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la (illegittima) precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Segnalazione al legislatore regionale in Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino-Alto Adige – La disciplina del segretario comunale.*

**2.16.10. La necessaria rivalutazione legislativa della disciplina dell'ergastolo "ostativo", alla luce della prospettata illegittimità della preclusione assoluta della liberazione condizionale ai condannati per delitti di "contesto mafioso" non collaboranti**

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **97**, la voce *La preclusione assoluta del beneficio al condannato all'ergastolo, per delitti di "contesto mafioso", che non collabora con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere: la prospettata illegittimità costituzionale e il rinvio a nuova udienza per consentire al Parlamento di affrontare la materia in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione – La liberazione condizionale.*

**2.16.11. Il richiamo a una corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. da parte del legislatore regionale a fronte del reiterarsi di comportamenti elusivi**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **106**, la voce *La (illegittima) previsione di oneri finanziari per gli esercizi 2021 e 2022, non quantificati e non immediatamente coperti, relativi alla restituzione degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per determinati interventi edilizi (norme della Regione Abruzzo) – Richiamo al legislatore regionale in La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie.*

**2.16.12. Il reiterato invito a riconsiderare la rilevante pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio**

Si vedano, in relazione all'ordinanza n. **111** e alla sentenza n. **117**, rispettivamente, le voci *Il trattamento sanzionatorio della rapina impropria (equiparata alla rapina propria) – Invito reiterato al legislatore e Il trattamento sanzionatorio del furto in abitazione – Il minimo edittale di pena detentiva – Invito reiterato al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

**2.16.13. La sollecitazione a un'indifferibile riforma dei meccanismi di remunerazione e dell'intero servizio di riscossione coattiva delle entrate pubbliche, alla luce dell'abnorme dimensione delle esecuzioni infruttuose**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **120**, la voce *La remunerazione dell'attività degli agenti della riscossione con un aggio pari a una percentuale fissa delle somme riscosse – Monito al legislatore in I tributi – La riscossione.*

**2.16.14. La necessità di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado di contemperare l'esercizio dell'attività giornalistica e la tutela della reputazione individuale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **150**, la voce *Il richiamo alla necessaria riforma della vigente disciplina in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale – La pena detentiva per la diffamazione commessa con il mezzo della stampa.*

**2.16.15. L'ineludibilità di un tempestivo intervento legislativo per l'introduzione di un termine di conclusione del procedimento sanzionatorio e il conseguente superamento di un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **151**, la voce *La mancata previsione di un termine di conclusione del procedimento sanzionatorio (richiesta di intervento additivo non costituzionalmente obbligato) – Monito al legislatore in La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni.*

**2.16.16. L'auspicio per una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio della patente**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **152**, la voce *Il diniego automatico del rilascio della patente a soggetti sottoposti (anche in passato) a misure di prevenzione ovvero condannati per reati in materia di stupefacenti (fattispecie non assimilabile alla revoca) – Auspicio rivolto al legislatore in La pubblica amministrazione – L'attività.*

**2.16.17. L'auspicabile sistemazione della disciplina della previdenza complementare**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **154**, la voce *L'asserita insufficienza dei rimedi in caso di inadempimento dell'obbligo del datore di versare a un fondo di previdenza complementare le quote di TFR spettanti al lavoratore – Auspicio rivolto al legislatore in I rapporti economici – La previdenza.*

**2.16.18. La segnalazione al legislatore circa la possibilità di attenuare la rigorosa e severa preclusione triennale della concessione delle misure alternative e di altri benefici al condannato al quale sia stata revocata altra misura ottenuta in precedenza**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **173**, la voce *Il divieto triennale di concessione (esteso anche ai permessi premio e al lavoro all'esterno) al condannato al quale sia stata revocata una misura alternativa ottenuta in precedenza – Segnalazione al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Le misure alternative alla detenzione.*

**2.16.19. L'invito al legislatore a determinare, nel rispetto dei principi costituzionali, una diversa sanzione graduabile per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **185**, la voce *La (illegittima) sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia – Invito al legislatore in I rapporti economici – La proprietà.*

**2.16.20. L'invito al legislatore a introdurre meccanismi di flessibilità nella rigida disciplina della restituzione integrale della liquidazione anticipata della NASpI, in caso di intervenuta instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato da parte del beneficiario**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **194**, la voce *L'obbligo del lavoratore di restituire integralmente la liquidazione anticipata qualora instauri un rapporto di lavoro subordinato nel periodo di spettanza della prestazione periodica – Invito al legislatore in I rapporti economici – Il lavoro – La Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI).*

**2.16.21. *L'ineludibilità di un tempestivo intervento legislativo sul regime prescrizione del recupero dell'accisa sull'energia elettrica***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **200**, la voce *La decorrenza del termine quinquennale di prescrizione per il recupero dell'accisa sull'energia elettrica dalla scoperta dell'illecito, in caso di comportamento omissivo del contribuente – Monito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie.*

**2.16.22. *La segnalazione dell'attuale insoddisfacente tutela dell'interesse della persona offesa dal reato a un sollecito svolgimento delle indagini preliminari e a una sollecita decisione sulla pretesa risarcitoria***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **203**, la voce *La decorrenza del computo del termine di ragionevole durata del processo penale per la persona offesa dall'assunzione della qualità di parte civile – Invito al legislatore in Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU.*

**2.16.23. *Le proroghe della sospensione degli sfratti per morosità: la non tollerabilità di un'ulteriore compressione del diritto di proprietà del locatore e la possibilità di adottare misure più idonee, ove richieste dall'evoluzione della pandemia da COVID-19***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **213**, la voce *Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L'esecuzione.*

**2.16.24. *Il richiamo a un urgente adempimento del dovere statale di definire i livelli essenziali delle prestazioni, specialmente in vista dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **220**, la voce *Il consolidamento, per gli anni dal 2020 al 2022, del contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI (300 milioni di euro, anziché 625) – Monito allo Stato in L'autonomia finanziaria – Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali.*

**2.16.25. *L'auspicio per un ampliamento e una maggiore flessibilità della disciplina relativa all'applicazione delle misure alternative ai condannati minorenni***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **231**, la voce *La previsione per l'accesso dei condannati minorenni alle misure alternative di condizioni analoghe a quelle stabilite per gli adulti – Auspicio rivolto al legislatore in La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – L'esecuzione penale minorile e in La funzione normativa – La delegazione legislativa – Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi).*

**2.16.26. *La sollecitazione rivolta al legislatore a rimediare alla mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **240**, la voce *L'identificazione ratione officii del sindaco del Comune capoluogo quale sindaco della Città metropolitana – Monito al legislatore in Gli enti locali – Gli organi.*

**2.16.27. *Il rinnovato auspicio per una rimediazione legislativa sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di lesioni personali stradali gravi o gravissime***

Si veda, in relazione all'ordinanza n. **244**, la voce *La procedibilità d'ufficio per le lesioni personali stradali gravi (pur nelle ipotesi in cui la persona offesa risulti integralmente risarcita) – Rinnovato*

*auspicio rivolto al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – I reati – L’omicidio stradale e le lesioni personali stradali.*

***2.16.28. Il duplice auspicio relativo a una precisa disciplina del procedimento di parifica e a una rappresentazione trasparente delle risultanze della gestione al termine di ogni legislatura regionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **246**, la voce *Le (illegittime) modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione degli esercizi 2018 e 2019 (norme della Regione Basilicata) – Auspici rivolti al legislatore in Le materie di competenza esclusiva statale – Armonizzazione dei bilanci pubblici.*

***2.16.29. Il nuovo richiamo all’attesa ampia riforma di sistema in materia di reati contro il patrimonio***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **259**, la voce *Gli autonomi limiti edittali previsti per il furto pluriaggravato da una circostanza speciale e da una comune – Reiterato invito al legislatore in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale.*

***2.17. La legittimazione delle Regioni a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali (la possibile iniziativa del Consiglio delle autonomie locali)***

La sentenza n. **220** ha rammentato che, ai sensi dell’art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, “la questione di legittimità costituzionale nei confronti di una legge dello Stato può essere promossa dalle Regioni su iniziativa del Consiglio delle autonomie locali (organo consultivo regionale, ai sensi dell’art. 123 Cost.)”. La Corte “ha peraltro progressivamente ampliato il menzionato potere d’iniziativa regionale” (sentenze nn. 196 del 2004 e 533 del 2002) e, a partire dal 2009, ha affermato che “le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale (sentenza n. 298 del 2009), in quanto la stretta connessione (...) tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali (sentenza n. 195 del 2019)”.

***2.18. Il divieto di porre in discussione, in sede di conflitto intersoggettivo, la legittimità costituzionale della disciplina primaria applicata dall’atto impugnato e non censurata in via principale nel prescritto termine decadenziale (la garanzia della certezza del diritto)***

La sentenza n. **164** ha precisato che, a garanzia della certezza del diritto, “si richiede che Stato e Regione intervengano in termini tassativamente fissati a promuovere direttamente il giudizio di legittimità costituzionale. Tale garanzia verrebbe meno se, con la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione per atti meramente esecutivi o applicativi, restasse aperta indefinitamente nel tempo la possibilità della impugnativa delle leggi da parte di soggetti che hanno omesso di proporla in via diretta, nei termini stabiliti dalle norme che regolano l’azione dei soggetti e degli organi costituzionali al fine di assicurare il rispetto della Costituzione e l’unità dell’ordinamento giuridico positivo” (sentenze nn. 149 del 2009, 375 del 2008, 334 del 2000, 140 del 1970). Nella specie, la Regione ricorrente è incorsa nel “divieto processuale, in sede di conflitto tra enti, di porre in discussione la legittimità costituzionale della disciplina primaria di cui l’atto oggetto di conflitto è applicativo, benché essa non fosse stata a suo tempo impugnata nel termine di decadenza” concesso per proporre questioni in via principale”.

### ***3. Il Parlamento***

***3.1. L’autonomia normativa e funzionale delle Camere (estensione e limiti)***

L’ordinanza n. **188** ha ribadito che “gli atti e i procedimenti relativi all’esercizio delle funzioni delle Camere sono coperti dall’autonomia costituzionale a queste riconosciuta, in particolare dagli artt. 64 e 72

Cost.; (...) tale autonomia si esplica non solo mediante l'adozione del proprio Regolamento, ma altresì mediante l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni regolamentari" (ordinanze nn. 86 del 2020, 17 del 2019 e 149 del 2016; sentenze nn. 120 del 2014, 78 del 1984 e 129 del 1981). Ad ogni modo, "l'autonomia normativa e funzionale delle Camere non può essere interpretata quale affrancamento da qualsiasi forma di controllo esterno" (così anche l'ordinanza n. **193**), potendo il singolo parlamentare, "in presenza di manifesta menomazione" delle proprie attribuzioni costituzionali, avvalersi dello strumento del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

### ***3.2. L'esclusiva capacità qualificatoria dei regolamenti parlamentari***

Le ordinanze nn. **255** e **256** hanno affermato che "l'essenza della garanzia contro l'interferenza di altri poteri che la Costituzione riconosce alle Camere è data proprio dalla esclusività della capacità qualificatoria che il regolamento parlamentare possiede, anche quanto allo svolgimento dei lavori (sentenza n. 379 del 1996)".

### ***3.3. La competenza del giudice ordinario, quale giudice dei diritti, a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni e la limitazione del controllo delle Camere alla verifica dei titoli degli eletti***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **48**, l'analogo voce in *I rapporti politici – Le elezioni politiche – Il contenzioso elettorale preparatorio*.

### ***3.4. La garanzia del libero mandato parlamentare: l'operatività nei rapporti con gli elettori e con il partito di appartenenza e l'assenza di garanzia giuridica per istruzioni e accordi volti a incidere sullo status dell'eletto***

L'art. 67 Cost. "spiega i propri effetti non solo sul rapporto fra elettori ed eletti, ma anche sulla relazione tra il singolo parlamentare e il partito e il gruppo parlamentare di appartenenza. Come in tutti quelli di derivazione liberale, anche nel nostro ordinamento costituzionale – che pure, all'art. 49 Cost., sottolinea il ruolo essenziale dei partiti per la determinazione della politica nazionale – la garanzia del libero mandato non consente l'instaurazione, in capo ai singoli parlamentari, di vincoli – da qualunque fonte derivino: legislativa, statutaria, negoziale – idonei a incidere giuridicamente sullo *status* del parlamentare e sulle modalità di svolgimento del mandato elettivo. Può certamente accadere (e di regola accade) che, in riferimento all'esercizio del mandato, vengano di fatto stipulati accordi, impartite istruzioni o fatti valere vincoli di fedeltà, generalmente disciplinati da regole di matrice privatistica, attinenti alla normazione interna agli stessi partiti o gruppi parlamentari di riferimento". Tuttavia, proprio in forza dell'art. 67 Cost., "tali accordi, istruzioni e vincoli non sono assistiti da alcuna garanzia giuridica, poiché la loro osservanza è rimessa alla coscienza del singolo parlamentare. (...) la sentenza n. 14 del 1964 (...) ha già affermato che il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito. Il significato della disposizione costituzionale non risiede, perciò, nel vietare, o nel rendere giuridicamente sanzionabile, l'adesione spontanea del parlamentare alle direttive del suo partito o del suo gruppo. La funzione di garanzia dell'art. 67 Cost. si rivela, invece, nei casi in cui gli accordi tra parlamentare e partito pretendano di tradursi in vincoli con effetto diretto sullo *status* del parlamentare o sulla libertà di esercizio del mandato". Così la sentenza n. **207**.

### ***3.5. La detraibilità dall'IRPEF delle erogazioni eseguite, tramite sistemi tracciabili, da candidati ed eletti alle cariche pubbliche in favore di partiti e movimenti politici, pur se non caratterizzate da spirito di liberalità***

La sentenza n. **207** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013, impugnato, in relazione all'art. 67 Cost., in quanto prevede la detraibilità ai fini IRPEF delle erogazioni eseguite, tramite sistemi tracciabili, da candidati ed eletti alle cariche pubbliche in favore di partiti e movimenti politici, pur se non caratterizzate da spirito di liberalità. In particolare, la norma, "ponendosi in evidente rapporto di specialità con l'art. 15, comma 1-*bis*, del TUIR (...) non richiederebbe affatto l'accertamento della natura liberale delle erogazioni" ai fini della loro detraibilità,

“consentendo piuttosto (...) la detrazione di qualunque versamento in denaro eseguito dai candidati e dagli eletti (...) in conformità a previsioni regolamentari o statutarie deliberate dai partiti o movimenti politici beneficiari” del versamento. La garanzia del libero mandato “non consente l’instaurazione in capo al singolo parlamentare di vincoli (...) idonei a incidere giuridicamente sullo *status* di parlamentare o sullo svolgimento del mandato elettivo”; pertanto, tra i partiti e i candidati possono essere “stipulati accordi (...) generalmente disciplinati da regole di matrice privatistica, attinenti alla normazione interna agli stessi partiti” che, non essendo “assistiti da alcuna garanzia giuridica, poiché la loro osservanza è rimessa alla coscienza del singolo”, non generano simili vincoli per gli eletti. Nel merito, la Corte ha osservato che, “in disparte ogni valutazione (...) circa la validità dei contratti in concreto conclusi tra candidati e partiti all’ombra della detraibilità fiscale delle elargizioni effettuate dai primi ai secondi”, dal tenore letterale della norma non emerge che la sua applicazione possa comportare “alcuna indebita incidenza sullo *status* di parlamentare, né alcun condizionamento sulle modalità di esercizio del mandato”. Invero, “il contenuto direttamente ascrivibile alla disposizione (...) consiste unicamente in una scelta per la parificazione alle donazioni, ai fini della detraibilità” delle erogazioni in parola, “allo scopo di incentivare le forme dirette di finanziamento della politica” e, pertanto, “la previsione legislativa della detraibilità delle elargizioni operate in esecuzione” dei contratti *de quibus* non è idonea a violare l’evocato parametro.

### ***3.6. Le attribuzioni individuali del parlamentare***

#### ***3.6.1. Il potere di presentare interrogazioni rivolte al Governo***

Il potere di presentare interrogazioni, rivolte al Governo, “ancorché non previsto espressamente dalla Costituzione, fa parte tradizionalmente delle attribuzioni del singolo membro delle Camere, nell’ambito dell’attività e della funzione ispettivo-politica ad esse spettante” (sentenza n. 379 del 2003). Così l’ordinanza n. 193.

#### ***3.6.2. La legittimazione a ricorrere per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in caso di violazioni manifeste delle prerogative costituzionali***

L’ordinanza n. 17 del 2019 ha riconosciuto “l’esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, e ha affermato che – qualora risultino lese da altri organi parlamentari – esse possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto tra poteri dello Stato”. Detta ordinanza ha puntualizzato che “la legittimazione attiva del singolo parlamentare deve (...) essere rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili in sede di conflitto”. In particolare, tale legittimazione “deve fondarsi sull’allegazione di vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione” (ordinanze nn. 60 del 2020, 275 e 274 del 2019). Ai fini dell’ammissibilità del conflitto, è “necessario che il singolo parlamentare allegghi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione (...) delle sue prerogative costituzionali”. Così le ordinanze nn. 66 e 67.

Le ordinanze nn. 193, 255, 256 hanno altresì precisato che “non possono trovare ingresso (...) le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera” (ordinanza n. 186 del 2021). Il “dovuto rispetto all’autonomia del Parlamento esige che il sindacato” della Corte “debba essere rigorosamente circoscritto ai vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari ed è necessario che tali violazioni siano rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione”. Per l’ammissibilità del conflitto, “è necessario che il singolo parlamentare ricorrente allegghi e comprovi una sostanziale negazione o un’evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita”, individuando puntualmente i comportamenti asseritamente lesivi.

L’ordinanza n. 186 ha richiamato “l’esistenza di un complesso di prerogative del singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle di cui dispone in quanto componente dell’assemblea, che gli spettano come singolo rappresentante della Nazione, individualmente considerato, sicché nell’esercizio delle stesse egli esprime una volontà in sé definitiva e conclusa” ai sensi dell’art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953 (ordinanza n. 17 del 2019). Tali prerogative “si esplicitano anche nel potere di iniziativa, testualmente attribuito a ciascun membro delle Camere dall’art. 71, primo comma, Cost., comprensivo del potere di proporre emendamenti, esercitabile tanto in commissione che in assemblea (art.

72 Cost.)”. Peraltro, “non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna” (sentenza n. 9 del 1959; ordinanza n. 149 del 2016), “ma solo quelle inerenti a vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari”. In generale, “affinché si riscontri la materia del conflitto, occorre che si lamenti la violazione di norme costituzionali attributive di specifici poteri al soggetto ricorrente; (...) quanto ai singoli parlamentari, ciò comporta che sugli stessi incombe l’onere di allegazione e deduzione della violazione di una propria attribuzione, da individuare puntualmente, parallelamente agli atti o comportamenti asseritamente lesivi, e fondata sulle norme della Costituzione, mentre resta riservato alle assemblee parlamentari il giudizio relativo all’interpretazione e applicazione delle sole norme e delle prassi regolamentari”.

L’ordinanza n. **188** ha rammentato “l’esistenza di una sfera di prerogative che spettano al singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle di cui dispone come componente dell’Assemblea; (...) tali prerogative – qualora risultino lese da altri organi parlamentari – possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato”. La legittimazione attiva del singolo parlamentare deve essere “rigorosamente circoscritta quanto al profilo oggettivo, ossia alle menomazioni censurabili”, dovendo “fondarsi sull’allegazione di vizi che determinano violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari” (ordinanze nn. 67 e 66 del 2021, 60 del 2020, 275, 274 e 17 del 2019). Attraverso l’espletamento di tale onere e ai fini dell’ammissibilità del conflitto, “le asserite violazioni devono essere rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione”. Il potere di iniziativa legislativa del singolo parlamentare è espressamente riconosciuto dall’art. 71, primo comma, Cost.; tuttavia, “il testo costituzionale disciplina solo in parte (art. 72 Cost.) le modalità mediante le quali deve estrinsecarsi tale potere e gli effetti prodotti dal suo esercizio”. Infatti, “gli effetti della presentazione alle Camere del progetto di legge sono disciplinati dai regolamenti parlamentari e dalle relative prassi applicative”. Fra tali effetti “rientra anche l’attivazione dei poteri di controllo del Presidente della Camera dei deputati sull’ammissibilità dei progetti di legge”: “il sindacato di ammissibilità degli atti di iniziativa legislativa si inquadra negli strumenti presidenziali volti a garantire la regolarità del procedimento legislativo”. Gli atti e i procedimenti relativi all’esercizio delle funzioni delle Camere “sono coperti dall’autonomia costituzionale a queste riconosciuta”; “tale autonomia si esplica non solo mediante l’adozione del proprio Regolamento, ma altresì mediante l’interpretazione e l’applicazione delle disposizioni regolamentari”. Ad ogni modo, “l’autonomia normativa e funzionale delle Camere non può essere interpretata quale affrancamento da qualsiasi forma di controllo esterno; (...) in forza del richiamato principio di autonomia delle Camere, l’estensione del potere presidenziale e le concrete modalità del suo esercizio possono essere oggetto di valutazione” ad opera della Corte “solo in presenza di manifesta menomazione delle attribuzioni costituzionali del parlamentare”.

### ***3.6.2.1. L’inammissibilità dei conflitti promossi da deputati avverso le misure governative di contrasto all’emergenza epidemiologica da COVID-19 e la relativa cornice normativa***

Le ordinanze nn. **66** e **67** hanno dichiarato inammissibili due ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promossi da un deputato e da una deputata nei confronti, rispettivamente, del Presidente del Consiglio dei ministri (anche nella sua qualità di rappresentante del Governo) e della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e del Governo in relazione alle misure governative di contrasto all’emergenza epidemiologica da COVID-19 e alla relativa cornice normativa. Secondo l’ordinanza n. 66, “dalla stessa prospettazione contenuta in ricorso, non risulta che, nell’ambito della Camera di appartenenza, al ricorrente sia stato interdetto l’esercizio delle sue prerogative”; infatti, nell’atto è ricordato come il Parlamento abbia convertito, con modificazioni, il d.l. n. 6 del 2020 nella legge n. 13 del 2020, con il voto contrario dei due ricorrenti. Dalla narrativa del ricorso, dunque, “emerge come non sia mancato il confronto parlamentare (ordinanza n. 274 del 2019) e come i deputati abbiano avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali (ordinanza n. 275 del 2019), nel corso dei passaggi parlamentari, principalmente in sede di conversione in legge dei decreti”. La prospettazione del ricorrente attesta “l’inesistenza di violazioni manifeste delle prerogative costituzionali poste a garanzia dello *status* dei parlamentari nell’ambito del procedimento legislativo (ordinanza n. 275 del 2019), e in particolare della facoltà, necessaria all’esercizio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.), di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo opinioni e voti” (art. 68 Cost.). Inoltre, la lamentata distorsione degli istituti previsti dagli artt. 76 e 77 Cost., conseguente all’asserita

espropriazione della funzione legislativa, “sarebbe semmai idonea a menomare, in ipotesi, le attribuzioni dell’intera Camera cui appartiene il deputato ricorrente, posto che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70 Cost.). Quando il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che si assumono violate è la Camera di appartenenza, “è quest’ultima, e non il singolo parlamentare, legittimata a valutare l’opportunità di reagire avverso le supposte violazioni (ordinanza n. 129 del 2020)”. Non è sufficiente affermare che anche ogni singolo parlamentare sarebbe stato totalmente espropriato delle sue prerogative in quanto “non è ipotizzabile alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza (ordinanza n. 163 del 2018)”. L’ordinanza n. 181 del 2018 “ha già escluso, in un conflitto promosso dal singolo parlamentare nei confronti del Governo, che il primo possa rappresentare l’intero organo cui appartiene, perché il singolo parlamentare non è titolare di attribuzioni individuali costituzionalmente protette nei confronti dell’esecutivo”. Analogamente l’ordinanza n. 67, ove sono sviluppate le medesime considerazioni, ha sottolineato come la ricorrente abbia riconosciuto di avere “partecipato, con pienezza di facoltà di espressione e di voto, al dibattito parlamentare sul contenuto dei decreti-legge e sulla loro conversione”.

### ***3.6.2.2. L’inammissibilità del conflitto promosso da un senatore in seguito a dichiarazioni di inammissibilità e improponibilità di emendamenti dallo stesso presentati in sede di conversione di decreti-legge***

L’ordinanza n. **186** ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso da un senatore nei confronti del Senato della Repubblica e della V Commissione permanente (Bilancio) del Senato in seguito alle declaratorie di inammissibilità e improponibilità di quattro emendamenti, di contenuto sostanzialmente identico, presentati dal medesimo in sede di conversione di quattro distinti decreti-legge. Invero, il ricorrente – pur denunciando la menomazione del potere di emendamento, di cui è titolare in quanto rappresentante della Nazione, senza vincolo di mandato, e invocando gli artt. 67, 71 e 72 Cost. – ha sviluppato le censure lamentando essenzialmente la violazione degli artt. 97 e 100 del Regolamento del Senato, là dove individuano i criteri per le declaratorie di inammissibilità e improponibilità degli emendamenti, senza dimostrare una manifesta lesione delle proprie attribuzioni costituzionali. Alla luce della prospettazione del ricorso, la menomazione lamentata “attiene all’interpretazione e alle modalità di applicazione di norme e prassi regolamentari inerenti alla presentazione e discussione degli emendamenti”. A ciascuna Camera “è riconosciuta e riservata la potestà di disciplinare, tramite il proprio Regolamento, il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione (sentenza n. 78 del 1984); (...) entro questi limiti, le vicende e i rapporti attinenti alla disciplina del procedimento legislativo ineriscono alle funzioni primarie delle Camere (sentenza n. 120 del 2014)” e rientrano nella relativa sfera di autonomia (ordinanza n. 149 del 2016). Pertanto, il conflitto “non attinge al livello del conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione spetta alla Corte” (ordinanze nn. 366 del 2008 e 90 del 1996).

### ***3.6.2.3. L’inammissibilità del conflitto promosso da un deputato a seguito della decisione presidenziale contraria all’ammissione di un progetto di legge***

L’ordinanza n. **188** ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso da un deputato in riferimento alla decisione del Presidente della Camera dei deputati di non ammettere un progetto di legge presentato dallo stesso in qualità di cofirmatario. Dalla prospettazione del ricorrente non è emerso che la valutazione di inammissibilità del progetto, accompagnata dall’esposizione dei relativi motivi, abbia prodotto, di per sé, l’evidente menomazione del potere di iniziativa legislativa. Non risulta così prospettato un *vulnus* grave e manifesto della prerogativa parlamentare ex art. 71, primo comma, Cost. e neppure della prerogativa della discussione e del voto in assemblea (art. 72 Cost.) e, in generale, del libero esercizio del mandato parlamentare.

### ***3.6.2.4. L’inammissibilità del conflitto promosso da un senatore in relazione alla pretesa incisione del proprio potere di presentare interrogazioni rivolte al Governo***

L’ordinanza n. **193** ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione promosso da un senatore contro il Senato della Repubblica, in persona del Presidente in carica, avente ad oggetto le nuove direttive disposte in data 11 settembre 2018 dalla Presidenza circa i criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo, l’omessa pubblicazione, da parte del Presidente del Senato, di alcune interrogazioni presentate

dal ricorrente nel 2021 e la pubblicazione di altre interrogazioni, proposte nello stesso anno, in un testo diverso da quello presentato. Il ricorrente ha, innanzitutto, contestato la possibilità per la Presidenza del Senato di prevedere, con una circolare, un vaglio di ammissibilità delle interrogazioni, limitando le materie sulle quali esse possono vertere. Invero, le direttive, là dove sanciscono l'improponibilità delle interrogazioni contenenti elementi estranei alla semplice domanda rivolta al ministro competente e richiedono che l'eventuale premessa sia strettamente collegata alla formulazione del quesito, si limitano a confermare quanto risulta espressamente dagli artt. 145 e 146 del regolamento del Senato. Il ricorso, "lungi dal dare conto di un'evidente violazione delle prerogative parlamentari, rivela in questa parte la manifesta assenza di una loro lesione". Le stesse direttive, là dove affermano che le disposizioni regolamentari appaiono inequivoche nel collegare la funzione degli atti di sindacato ispettivo alla concreta sfera di competenza dell'Esecutivo e considerano improponibili interrogazioni volte a chiedere l'intervento del Governo in ambiti ad esso preclusi, costituiscono interpretazione dei predetti artt. 145 e 146 e devono considerarsi sottratte al sindacato della Corte "in virtù dell'autonomia spettante alle Camere sull'applicazione e sull'interpretazione dei propri regolamenti" (sentenze nn. 262 del 2017, 120 del 2014, 246 del 2010, 379 del 1996, 129 del 1981 e 9 del 1959; ordinanze nn. 188 e 186 del 2021, 86 del 2020, 17 del 2019, 149 e 91 del 2016). Nemmeno sotto questo profilo emergono dal ricorso evidenti violazioni delle prerogative del parlamentare, "avendo il Presidente del Senato esercitato il proprio potere di interpretare il regolamento". Per quanto concerne l'omessa pubblicazione di alcune interrogazioni, "in forza del richiamato principio di autonomia delle Camere, l'estensione del potere presidenziale e le concrete modalità del suo esercizio possono essere oggetto di valutazione (...) solo in presenza di manifesta menomazione delle attribuzioni costituzionali del parlamentare" (ordinanza n. 188 del 2021). Al riguardo, il ricorrente non ha contestato l'omessa pubblicazione di alcune sue interrogazioni in quanto, per il loro contenuto, sarebbero state da considerare proponibili, ma ne ha lamentato l'omessa pubblicazione in sé, affermando in sostanza il dovere del Presidente del Senato di pubblicare e trasmettere tutte le interrogazioni ricevute. Al contrario, l'art. 146 del regolamento, non contestato, prevede esplicitamente il controllo di proponibilità delle interrogazioni; dunque, "la pretesa che ogni interrogazione debba avere un seguito è palesemente infondata, ciò che manifesta l'evidente assenza di una lesione della prerogativa del singolo parlamentare a causa della condotta omissiva del Presidente". Infine, quanto alla pubblicazione di alcune interrogazioni in un testo non coincidente con quello presentato, a prescindere da talune imprecisioni, il ricorrente, dopo aver proposto una sintesi del contenuto delle interrogazioni presentate, si è limitato ad affermare che alcune di esse sarebbero state modificate al punto di snaturarle, omettendo di illustrare in alcun modo il testo o il senso delle modifiche, di operare un confronto tra i testi presentati e pubblicati e di dar conto della portata delle modifiche in funzione della lamentata manifesta lesione del proprio potere di controllo. In definitiva, non risultano spiegate le ragioni per le quali le interrogazioni sarebbero state snaturate.

### ***3.6.2.5. L'inammissibilità del conflitto promosso da un senatore avverso la delibera del Collegio dei questori del Senato recante la prescrizione del possesso e dell'esibizione della certificazione verde COVID-19 quali condizioni per partecipare ai lavori parlamentari***

L'ordinanza n. 255 ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da un senatore, nei confronti del Senato e del Governo in riferimento agli artt. 1, 3, 54, 64 e 67 Cost., a seguito della delibera del Collegio dei questori del Senato n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021, che ha previsto il possesso e l'esibizione della certificazione verde COVID-19 ("*green pass*") quali condizioni per partecipare ai lavori parlamentari in attuazione del d.l. n. 52 del 2021 (come modificato dal d.l. n. 127 del 2021). Innanzitutto, la spiccata autonomia di cui godono gli organi costituzionali "impone di escludere che la decretazione d'urgenza possa formulare condizioni atte ad interferire con (fino potenzialmente ad impedire) lo svolgimento dell'attività propria dell'organo". Pertanto, l'art. 9-*quinquies*, comma 12, del d.l. n. 52 del 2021, introdotto dal d.l. n. 127 del 2021, secondo cui gli organi costituzionali adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni concernenti la certificazione verde, "può e deve essere interpretato nel senso che esso preservi integralmente la libera valutazione di opportunità dell'organo, e delle Camere nel caso di specie, in ordine all'*an*, al *quando* e al *quomodo* del processo di adeguamento". Di conseguenza, "nessun argomento può essere tratto dalla disciplina normativa prescritta per i lavoratori pubblici dal citato art. 9-*quinquies*, per desumere da quest'ultima la menomazione delle prerogative costituzionali dei senatori". In secondo luogo, il ricorrente ha trascurato che l'introduzione della certificazione verde è stata inizialmente decisa dal Consiglio di Presidenza del Senato con delibera del 5

ottobre 2021, che non è stata resa oggetto di conflitto, e solo successivamente quest'ultima è stata recepita dal Collegio dei questori. Con detta delibera il Consiglio di Presidenza si è basato sull'interpretazione secondo cui il mancato possesso della certificazione verde da parte del senatore, in occasione dell'accesso alle sedi del Senato, fosse sussumibile nella fattispecie *ex art. 67*, comma 4, del regolamento del Senato. In base a tale norma, per fatti di particolare gravità che si svolgano nel recinto del palazzo del Senato, ma fuori dell'Aula, il Presidente può ugualmente investire del caso il Consiglio di Presidenza il quale, sentiti i Senatori interessati, può deliberare la sanzione dell'interdizione dai lavori parlamentari per un periodo non superiore a dieci giorni di seduta. L'atto oggetto del conflitto si è così limitato ad adottare una specifica interpretazione del citato art. 67, sicché il ricorrente ha impropriamente sostenuto la necessità di una modifica regolamentare quando la fattispecie in esame è già disciplinata nelle forme emerse all'esito di detta interpretazione. L'invocazione della riserva di regolamento *ex art. 64 Cost.* ha evidenziato poi che "il ricorrente non rivendica la lesione di una sua propria prerogativa, ma di una competenza che la Costituzione attribuisce semmai all'intero Senato (ordinanza n. 67 del 2021)". Infine, "il ricorso ha omissis di dimostrare adeguatamente se la predetta certificazione e i presupposti che la consentono siano tali da costituire un effettivo impedimento all'esercizio delle attribuzioni proprie del senatore".

### ***3.6.2.6. L'inammissibilità del conflitto promosso da taluni deputati avverso la previsione del possesso e dell'esibizione della certificazione verde COVID-19 quali condizioni per partecipare ai lavori parlamentari***

L'ordinanza n. 256 ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da taluni deputati, nei confronti del Governo, della Camera dei deputati, dell'Ufficio di Presidenza e del Collegio dei questori della Camera in riferimento agli artt. 1, 64, 66, 67, 71 e 72 Cost., a seguito dell'adozione di diversi atti che hanno previsto il possesso e l'esibizione della certificazione verde COVID-19 ("*green pass*") quali condizioni per partecipare ai lavori parlamentari (d.l. n. 127 del 2021, delibera dell'Ufficio di Presidenza del 22 settembre 2021, delibera e nota del Collegio dei questori del 12 e 13 ottobre 2021). Innanzitutto, la spiccata autonomia di cui godono gli organi costituzionali "impone di escludere che la decretazione d'urgenza possa formulare condizioni atte ad interferire con (fino potenzialmente ad impedire) lo svolgimento dell'attività propria dell'organo". Pertanto, l'art. 9-*quinquies*, comma 12, del d.l. n. 52 del 2021, introdotto dal d.l. n. 127 del 2021, secondo cui gli organi costituzionali adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni concernenti la certificazione verde, "può e deve essere interpretato nel senso che esso preservi integralmente la libera valutazione di opportunità dell'organo, e delle Camere nel caso di specie, in ordine all'*an*, al *quando* e al *quomodo* del processo di adeguamento. Di conseguenza, il citato d.l. n. 127 del 2021, né per tale parte, né, tantomeno, nella sua interezza, può essere individuato quale fonte della lamentata menomazione delle prerogative costituzionali dei deputati ricorrenti, posto che, alla Camera, l'introduzione della certificazione verde consegue alla delibera dell'Ufficio di Presidenza del 22 settembre 2021, ed eventualmente agli atti parlamentari che ne sono derivati". In secondo luogo, il ricorso ha "omesso di dimostrare adeguatamente se la certificazione e i presupposti che la consentono siano tali da costruire un effettivo impedimento all'esercizio delle attribuzioni proprie dei deputati". Le contestate delibere dell'Ufficio di Presidenza e del Collegio dei questori non sono poi risultate afflitte da alcuna contraddizione perché "l'attribuzione costituzionale del parlamentare gli consente non già di sottrarsi alle regole che siano state legittimamente introdotte anche a suo carico dalle fonti a ciò deputate, ma semmai di attivarsi perché tali regole vengano abrogate o modificate, fermo restando però il dovere di rispettarle, finché in vigore". Inoltre, i ricorrenti hanno impropriamente sostenuto la necessità di una modifica regolamentare per introdurre la certificazione, quando la fattispecie in esame è già disciplinata nelle forme emerse all'esito di un preciso processo interpretativo. Infatti, il presupposto sul quale si è fondata la delibera dell'Ufficio di Presidenza del 22 settembre 2021 è che l'omesso possesso della certificazione verde da parte del deputato, in occasione dell'accesso alla sede parlamentare, fosse disciplinabile ai sensi dell'art. 60, comma 4, del regolamento della Camera. Secondo tale norma, per fatti di eccezionale gravità che si svolgano nella sede della Camera, ma fuori dell'Aula, il Presidente della Camera può proporre all'Ufficio di Presidenza la sanzione dell'interdizione dai lavori parlamentari da due a quindici giorni di seduta. Gli atti oggetto del conflitto si sono così limitati ad adottare una specifica interpretazione del citato art. 60; e le considerazioni dei ricorrenti in ordine all'erroneità di questa lettura non possono avere ingresso nel giudizio costituzionale, posto che attengono "ad una eventuale cattiva applicazione del regolamento della Camera, ovvero a materia non deducibile a mezzo del conflitto". Infine, è risultata eccedente l'oggetto del conflitto, a causa

del paese difetto di rilevanza, anche la sollecitazione rivolta alla Corte affinché il menzionato d.l. n. 127 del 2021 sia oggetto di un'autorimessione concernente i plurimi profili di illegittimità prospettati dai ricorrenti.

### ***3.7. Le prerogative riferibili alla Camera di appartenenza del parlamentare***

#### ***3.7.1. Il potere di inibire una pronuncia giudiziale di responsabilità del parlamentare per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, soggetto al controllo della Corte in sede di conflitto tra poteri***

La sentenza n. **110** ha ribadito che “la prerogativa dell’art. 68, primo comma, Cost. attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l’effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che (...) il potere sia stato correttamente esercitato” (sentenza n. 1150 del 1988). “Qualora il giudice ritenga che la delibera della Camera di appartenenza, affermando l’irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo (o, come altri si esprime, di ‘cattivo uso’) del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando (...) conflitto di attribuzione”.

## ***4. La funzione normativa***

### ***4.1. La riserva alle fonti di livello costituzionale dell’individuazione delle fonti primarie***

La sentenza n. **198** ha ribadito che, “in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo”, l’individuazione delle fonti primarie “può essere disposta solo da fonti di livello costituzionale” (sentenza n. 361 del 2010).

### ***4.2. Il procedimento legislativo***

#### ***4.2.1. La distinzione tra le correzioni di errori materiali e le modifiche normative vere e proprie (rigorosamente assoggettate alle forme costituzionalmente prescritte)***

La sentenza n. **108** ha sottolineato “le conseguenze che possono aversi sul sistema delle fonti ove non venga rispettato il confine tra le correzioni di errori materiali e le modifiche normative vere e proprie, le quali devono essere operate, ovviamente, seguendo in modo rigoroso le forme che l’ordinamento costituzionale prescrive”. Nella specie, la Corte ha, tra l’altro, dichiarato inammissibile un conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Veneto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri a seguito dell’avviso di rettifica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 20 maggio 2020 con il quale si sono corretti la rubrica e il testo dell’art. 112 del d.l. n. 34 del 2020, escludendo i Comuni dichiarati “zona rossa” dal novero degli enti beneficiari di determinate provvidenze finanziarie, riservate ai Comuni ricadenti in taluni territori provinciali di altre Regioni. Invero, la ricorrente si è limitata a denunciare la violazione degli artt. 5, 77, 97 e 114 Cost. “senza indicare quali siano le competenze costituzionali incise e in qual modo la denunciata illegittimità del citato avviso si rifletta su di esse”; con riguardo agli artt. 3, 118 e 119 Cost., si è limitata a “una generica e potenziale prospettazione delle competenze costituzionali coinvolte (...), non avendo in alcun modo dimostrato gli effetti concreti che la denunciata illegittimità dell’atto impugnato avrebbe prodotto su di esse”.

### ***4.3. La legge retroattiva***

#### ***4.3.1. Ammissibilità e limiti***

Ai fini della conformità a Costituzione di norme retroattive, la sentenza n. **210** ha confermato la necessità che “la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti” (sentenze nn. 170 del 2013, 93 e 41 del 2011). La 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" (sentenze nn. 170 del 2013, 78 del 2012 e 209 del 2010). Tali enunciazioni trovano conferma nella costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha affermato che "i principi di preminenza del diritto e del giusto processo sanciti dall'art. 6 CEDU 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, precisando altresì che l'esigenza della parità tra le parti implica l'obbligo di offrire a ciascuna una ragionevole possibilità di preservare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte" (sezione prima, sentenza 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia; sezione seconda, sentenze 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia, 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia, 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia).

#### ***4.3.2. Il necessario fondamento nella tutela di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale (integranti i "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della CEDU)***

Il legislatore, "nel rispetto del limite posto per la materia penale dall'art. 25 Cost., 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 (sentenza n. 78 del 2012)". Così le sentenze nn. 46 e 210.

#### ***4.3.3. L'onere per lo Stato di identificare i motivi imperativi di interesse generale fondanti l'adozione di norme retroattive***

La sentenza n. 210 ha ricordato che "la stessa giurisprudenza della Corte EDU, nel riconoscere la possibilità che il legislatore adotti norme retroattive, sia pure potenzialmente incidenti sui processi in corso, ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale, non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quantomeno una parte del compito e dell'onere di identificarli, poiché nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo" (sentenze nn. 46 del 2021, 156 del 2014, 78 e 15 del 2012, 1 del 2011 e 311 del 2009).

#### ***4.3.4. La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l'estensione della legittimazione all'affrancazione)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 210, l'analoga voce in *L'ordinamento giurisdizionale – La giurisdizione e gli altri poteri*.

### ***4.4. La legge di interpretazione autentica***

#### ***4.4.1. L'intervenuta attribuzione di efficacia retroattiva, con norma interpretativa, alla regola che dispone l'applicazione dell'imposta di registro secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione (norma di sistema che riafferma l'origine storica dell'"imposta d'atto")***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 39, l'analoga voce in *I tributi – L'imposta di registro*.

#### ***4.4.2. Il persistente obbligo del gestore uscente, affermato con norma interpretativa, di pagare il canone di concessione previsto dal contratto, nelle more del compimento della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale***

La sentenza n. 239 ha dichiarato inammissibili, per inadeguata ricostruzione del quadro normativo, le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 1, comma 453, della legge n. 232 del 2016, il quale, nell'interpretare l'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 164 del 2000, stabilisce che il

gestore uscente resta obbligato al pagamento del canone di concessione previsto dal contratto, nelle more del compimento della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale. L'attività di distribuzione di gas naturale è stata oggetto di numerosi interventi, succedutisi "in modo non sempre ordinato e con vari ritardi nell'attuazione dei processi di riforma". Il d.lgs. n. 164 del 2000 intendeva "superare il sistema all'epoca vigente, spesso basato sull'affidamento diretto, introducendo un meccanismo di affidamento mediante gara e fissando altresì termini precisi per la cessazione delle concessioni già in corso", che sono stati oggetto di successive proroghe. Il d.l. n. 159 del 2007 ha poi previsto che le gare venissero bandite per ambiti territoriali minimi (Atem), con l'identificazione di bacini ottimali di utenza, individuati dai Ministri dello sviluppo economico e per gli affari regionali e le autonomie locali, su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e sentita la Conferenza unificata. La riforma non ha avuto immediata attuazione, in particolare perché non sono stati tempestivamente individuati gli Atem, con conseguente stallo delle procedure di gara. Inoltre, i termini per avviare le gare sono stati oggetto di numerose proroghe. Il progressivo differimento ha portato, di fatto, a una dilatazione della fase di gestione *ope legis* del servizio, rispetto alla quale la censurata disposizione interpretativa ha precisato che resta dovuto il canone di concessione previsto dal contratto. Dalla descritta ricostruzione "emerge senz'altro un'anomalia nell'effettuazione delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas, con un percorso di riforma ancora non attuato a più di quindici anni dalla sua entrata in vigore e a dieci dall'adozione dei provvedimenti attuativi". In effetti, in determinate circostanze, la proroga *ex lege* potrebbe dar luogo a "un irragionevole squilibrio delle prestazioni contrattuali"; "per ovviare a tali possibili conseguenze negative l'ordinamento prevede appositi strumenti, generali e specifici". Ricorrendone i presupposti, possono essere attivati i poteri sostitutivi regionali per l'avvio delle procedure di gara nonché i rimedi *ex artt.* 30 e 31 cod. proc. amm. avverso il silenzio e l'inerzia della pubblica amministrazione, che possono portare anche a una condanna e al risarcimento del danno patito dal concessionario. Inoltre, l'art. 165, comma 1, cod. contratti pubblici precisa che, pur trasferendosi in capo al concessionario il rischio operativo, debba pur sempre essere salvaguardato l'equilibrio economico-finanziario nel rapporto regolato dalla concessione. A tal fine, il successivo comma 6 stabilisce che il verificarsi di fatti non riconducibili al concessionario, che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario, può comportare la sua revisione e che, in caso di mancato accordo sul riequilibrio del piano, le parti possono recedere dal contratto. Il rimettente "non solo non ha preso in considerazione gli strumenti legislativi verso l'inerzia della pubblica amministrazione, ma neppure ha tenuto conto della possibilità di applicare gli istituti posti a presidio dell'equilibrio contrattuale nelle concessioni".

#### ***4.5. Il sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive e di interpretazione autentica***

##### ***4.5.1. La palese erroneità dell'autoqualificazione di una norma come interpretativa quale indice della sua irragionevolezza***

Come ha rammentato la sentenza n. 39, "in più occasioni, con riguardo a norme che pretendono di avere natura interpretativa", la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che "la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice della irragionevolezza della disposizione impugnata" (sentenza n. 103 del 2013).

##### ***4.5.2. La sostanziale indifferenza, ai fini dello scrutinio, della distinzione tra norme interpretative e norme innovative con efficacia retroattiva, purché adeguatamente giustificate sul piano della ragionevolezza e non contrastanti con valori costituzionalmente protetti***

La giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 39 si è "ripetutamente espressa nel senso della sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica e norme innovative con efficacia retroattiva, in quanto ciò che risulta realmente decisivo è che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (...) e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti" (sentenze nn. 108 del 2019 e 73 del 2017).

#### **4.6. La legge-provvedimento**

##### **4.6.1. Compatibilità costituzionale e ambito del sindacato della Corte (i limiti della non arbitrarietà e della non irragionevolezza)**

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **49**, disposizioni legislative aventi natura provvedimentale, in considerazione del contenuto particolare e del limitato ambito soggettivo, “non sono di per sé incompatibili con l’assetto costituzionale. Peraltro, 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 nn. 116 del 2020, 181 del 2019, 182 del 2017, 275, 154 e 85 del 2013, 20 del 2012, 270 del 2010, 288 del 2008, 429 del 2002, 2 del 1997). “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 nn. 182 del 2017, 275 e 85 del 2013, 270 del 2010), “attraverso l’individuazione degli interessi oggetto di tutela e della *ratio* della norma desumibili dalla stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici” (sentenze nn. 168 del 2020, 182 del 2017 e 270 del 2010).

##### **4.7. Le leggi di sanatoria a copertura di precedenti atti amministrativi (ammissibilità e scrutinio rigoroso)**

La sentenza n. **116** ha puntualizzato che le leggi di sanatoria sono intese a “fornire copertura legislativa a precedenti atti amministrativi (sentenza n. 356 del 1993 e ordinanza n. 352 del 2006)”; simili leggi “non sono costituzionalmente precluse in via di principio” ma, “trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso (sentenza n. 14 del 1999)”.

#### **4.8. La delegazione legislativa**

##### **4.8.1. Il rapporto tra legge delega e decreto legislativo**

###### **4.8.1.1. I principi della delega quale base e limite delle norme delegate nonché strumenti per la loro interpretazione**

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

###### **4.8.1.2. Il coordinamento e l’interpretazione unitaria di criteri direttivi generali e specifici**

La sentenza n. **174** ha precisato che, quando “i criteri specifici non costituiscono deroga a quelli generali, entrambi sono egualmente posti a base della delega legislativa e – dovendosi integrare reciprocamente – vanno coordinati per essere interpretati in termini unitari (sentenza n. 49 del 1999)”.

###### **4.8.1.3. L’obbligo per il legislatore delegante di dettare, in materia di sanzioni, criteri direttivi precisi e determinati, quale corollario della riserva di legge e della centralità del Parlamento nelle scelte penali**

In punto di sanzioni, la sentenza n. **174** ha chiarito che “il legislatore delegante deve adottare criteri direttivi configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l’entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti” (sentenze nn. 49 del 1999 e 53 del 1997; ordinanza n. 134 del 2003). “Per la materia penale è infatti più elevato il grado di determinatezza richiesto per le regole fissate nella legge delega, questo perché il controllo sul rispetto dell’art. 76 Cost. da parte del Governo è anche strumento di

garanzia del principio della riserva di legge (art. 25, secondo comma, Cost.), che attribuisce al Parlamento funzione centrale nella individuazione dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili” (sentenze nn. 127 del 2017 e 5 del 2014).

#### **4.8.2. I criteri di esercizio della delega**

##### **4.8.2.1. La discrezionalità del legislatore delegato e la specificità dei criteri di delega**

La delega legislativa “non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, la quale può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, al fine di valutare se lo stesso legislatore delegato abbia ecceduto da tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente” (sentenze nn. 142 e 96 del 2020, 10 del 2018). Così la sentenza n. **174**.

In termini analoghi si veda la sentenza n. **231** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 170 del 2019, 198 e 182 del 2018).

##### **4.8.2.2. La legittima adozione di norme che rappresentino il coerente sviluppo e il completamento delle scelte del legislatore delegante**

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 nn. 133 del 2021 e 212 del 2018). “Spettano, in sostanza, al legislatore delegato margini di discrezionalità nell’attuazione della delega, sempre che ne sia rispettata la *ratio* e che l’attività del delegato si inserisca in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento” (sentenze nn. 59 del 2016, 146 e 98 del 2015, 119 del 2013). Così la sentenza n. **260**.

Sul punto si veda anche la sentenza n. **133**.

##### **4.8.2.3. La discrezionalità del legislatore delegato in sede di adeguamento della normativa nazionale a quella europea e di riordino di una materia complessa**

Il riconoscimento di uno spazio di discrezionalità del legislatore delegato, “dentro i confini ermeneutici del coerente sviluppo e del completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante” (sentenze nn. 10 del 2018, 146 del 2015 e 229 del 2014), è “tanto più avvertito, ove la delega riguardi l’adeguamento della normativa nazionale alle fonti sovranazionali nell’ambito del riordino di una materia complessa”. Così la sentenza n. **260** in relazione all’adattamento del codice sul trattamento dei dati personali a un corpo normativo articolato e fortemente innovativo, qual è il regolamento n. 679/2016/UE, che “incide su un codice preesistente, già attuativo di precedenti atti dell’Unione europea” (sentenza n. 100 del 2020).

##### **4.8.2.4. Il potere-dovere del Governo di innovare la normativa preesistente, ove richiesto dall’attuazione di norme europee**

La delega conferita per l’attuazione di numerose direttive comunitarie nei campi più diversi comporta “necessariamente il potere-dovere del Governo di dettare discipline sostanziali suscettibili di integrarsi con la normativa preesistente nella materia, innovandola anche profondamente ove ciò fosse richiesto dalle esigenze di attuazione delle norme comunitarie, e quindi anche adattando le previsioni sanzionatorie alla nuova disciplina sostanziale (sentenza n. 456 del 1998)”. Così la sentenza n. **174**.

#### **4.8.3. Il vizio di eccesso di delega**

##### **4.8.3.1. L’indebita dilatazione dell’oggetto**

La fisiologica “attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante” circoscrive “il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell’oggetto indicato dalla legge di delega, fino all’estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse” (sentenze nn. 212 del 2018, 194 del 2015, 182 e 50 del 2014). Così la sentenza n. **133**.

#### **4.8.4. Perimetro e criteri del sindacato di legittimità costituzionale**

##### **4.8.4.1. Il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli**

“Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve (...) svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l’oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall’altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega”. Così la sentenza n. 133.

#### **4.8.5. Conformità/non conformità ai principi e criteri direttivi (casi)**

##### **4.8.5.1. La decorrenza, dall’annotazione o dalla scoperta dell’impotenza, del termine annuale di decadenza dall’azione di impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità**

La sentenza n. 133 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 263, terzo comma, cod. civ. (come modificato dal d.lgs. n. 154 del 2013), censurato, in riferimento all’art. 76 Cost., nella parte in cui non prevede, per l’autore del riconoscimento del figlio, che il termine annuale per proporre la relativa azione di impugnazione per difetto di veridicità decorre dal giorno della conoscenza della non paternità. La norma stabilisce che il predetto termine decorre dalla scoperta dell’impotenza a generare al tempo del concepimento ovvero, alternativamente, dall’annotazione del riconoscimento. In tal modo, la disciplina del *dies a quo* si differenzia rispetto a quella del termine per la proposizione dell’azione di disconoscimento da parte del padre coniugato, decorrente, ai sensi dell’art. 244, terzo comma, cod. civ., dal giorno della nascita ovvero dalla scoperta dell’impotenza o dell’adulterio della moglie. Pur presentando delle criticità, che hanno condotto la Corte a dichiararne l’illegittimità per contrasto con altro parametro costituzionale, la disposizione in esame non viola i principi della legge delega, ispirata all’esigenza di eliminare ogni discriminazione tra i figli, anche adottivi, nel rispetto dell’art. 30 Cost. Con specifico riferimento all’impugnazione del riconoscimento, l’art. 2, comma 1, lett. g), della legge delega prevede la modifica della relativa disciplina “con la limitazione dell’imprescrittibilità dell’azione solo per il figlio e con l’introduzione di un termine di decadenza per l’esercizio dell’azione da parte degli altri legittimati”. Al riguardo, “il legislatore delegato non solo ha introdotto – come espressamente richiesto dalla delega – l’imprescrittibilità dell’azione a beneficio del solo figlio, nonché un termine impeditivo dell’azione per gli altri legittimati, ma ha anche contemplato – come nel disconoscimento della paternità – un ulteriore termine riferito al padre”. È stato quindi escluso che il mantenimento, da parte del legislatore delegato, di distinte azioni demolitorie dello *status filiationis*, conducesse ad una discriminazione in pregiudizio del figlio nato fuori dal matrimonio. Per l’ulteriore disamina della pronuncia si vedano le voci *La previsione (introdotta con sentenza di accoglimento) della decorrenza del termine annuale di decadenza dall’azione, per l’autore del riconoscimento, dal giorno in cui ha avuto conoscenza della non paternità in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione – L’impugnazione del riconoscimento del figlio per difetto di veridicità* e *Il decorso del termine quinquennale dall’annotazione del riconoscimento quale circostanza preclusiva dell’impugnazione per difetto di veridicità (il consolidamento dello status filiationis) in Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU*.

##### **4.8.5.2. La limitazione della rinnovazione della notificazione del ricorso innanzi al giudice amministrativo alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante**

La sentenza n. 148 ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 44, comma 4, cod. proc. amm., impugnato, in riferimento all’art. 76 Cost., nella parte in cui limita la facoltà del giudice amministrativo di ordinare la rinnovazione della notificazione del ricorso alle ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante. Analoga questione è stata ritenuta non fondata dalla sentenza n. 18 del 2014 nella quale si è chiarito che l’art. 291 cod. proc. civ., invocato come parametro interposto, non è “espressivo di un principio generale del processo, come tale compatibile anche con il giudizio amministrativo e a questo *naturaliter* riferibile”. La successiva sentenza n. 132 del 2018, nel dichiarare illegittimo il comma 3 dell’art. 44 in parola, per contrasto con i principi della legge delega n. 69 del 2009 che imponevano al legislatore delegato il coordinamento con “le disposizioni del

codice di procedura civile in quanto espressive di principi generali”, ha, tra l’altro, “riaffermato che non può essere riconosciuta valenza di principio generale all’art. 291 cod. proc. civ.”. Per la dichiarazione di parziale illegittimità della norma in esame si veda, in relazione alla presente pronuncia, la voce *La (illegittima) limitazione della rinnovazione della notificazione del ricorso alle sole ipotesi in cui la nullità non sia imputabile al notificante* in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – La giurisdizione amministrativa*.

#### **4.8.5.3. L’aggravamento del trattamento sanzionatorio della contravvenzione di violazione degli obblighi posti a carico dell’armaiolo**

La sentenza n. 174 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 204 del 2010, impugnato, in riferimento all’art. 76 Cost., nella parte in cui – nel dare attuazione alla direttiva 2008/51/CE – ha riformulato l’art. 35 TULPS (r.d. n. 773 del 1931), prevedendo, al comma 8, la pena dell’arresto da sei mesi a due anni e dell’ammenda da 4.000 a 20.000 euro per la contravvenzione inerente alla violazione degli obblighi posti a carico dell’armaiolo dai precedenti commi da 1 a 5, già sanzionata con la pena dell’arresto da tre mesi a un anno e dell’ammenda non inferiore a lire cinquantamila. La Corte non ha condiviso la tesi del giudice *a quo* secondo cui il Governo avrebbe potuto introdurre nuove ipotesi criminose, ma non anche aggravare le sanzioni relative ai reati esistenti. Tale interpretazione è stata ritenuta non coerente con la *ratio* complessiva della delega legislativa e con i lavori parlamentari, in quanto essa, proprio perché conferita per l’attuazione di direttive comunitarie in svariati settori, comporta necessariamente il potere-dovere del Governo di dettare discipline sostanziali suscettibili di integrarsi con la normativa precedente, consentendo anche di innovarla. Il riconoscimento, con la delega, della possibilità per il Governo di procedere alla “introduzione di sanzioni” deve essere intesa come facoltà non solo di introdurre nuove sanzioni ma anche di modificare quelle preesistenti, anche aggravandole.

#### **4.8.5.4. La previsione per l’accesso dei condannati minorenni alle misure alternative di condizioni analoghe a quelle stabilite per gli adulti – Auspicio rivolto al legislatore**

La sentenza n. 231 ha dichiarato non fondata, in riferimento all’art. 76 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 6, comma 1, del d.lgs. n. 121 del 2018, i quali stabiliscono, per i condannati minorenni a pene detentive, i limiti di pena, anche residua, di quattro e tre anni per l’accesso, rispettivamente, all’affidamento ai servizi sociali e alla detenzione domiciliare. È stata esclusa la violazione dei principi e dei criteri direttivi dettati dall’art. 1, comma 85, lett. p), della legge delega n. 103 del 2017, il quale prevede l’ampliamento dei criteri per l’accesso alle misure alternative alla detenzione (punto 5) e l’eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari che siano in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell’individuazione del trattamento (punto 6). Tali criteri rispondono all’esigenza che “il nuovo sistema dell’esecuzione penale minorile operi secondo valutazioni basate su prognosi personalizzate e funzionali al recupero del minore”, in linea con i principi di socializzazione, individualizzazione del trattamento e promozione della persona. Per quanto riguarda il criterio contenuto nel punto 5, si è osservato che la disciplina delle misure penali di comunità introdotta dal legislatore delegato, pur essendo largamente modellata su istituti già previsti dall’ordinamento penitenziario, “se ne discosta sotto alcuni profili, realizzando un ampliamento delle possibilità di applicazione delle misure extramurarie nei confronti dei condannati minorenni”. Infatti, ai fini dell’accesso all’affidamento in prova al servizio sociale, il limite di tre anni previsto dall’art. 47, comma 1, ord. pen. è elevato per i minorenni a quattro anni. Peraltro, la possibilità di valutare ai fini dell’affidamento in prova condannati che debbano espriare una pena non superiore a quattro anni è prevista anche dall’ordinamento penitenziario. Essa tuttavia è subordinata a una verifica giudiziale di talune condizioni soggettive che si differenzia da quella compiuta ai fini dell’ammissione dei condannati minorenni alle misure di comunità, poiché prescinde dalla considerazione del programma di intervento educativo, che viceversa è “centrale nel sistema dell’esecuzione penale minorile, qualificando in termini personali e individualizzati il relativo trattamento”. L’innalzamento a tre anni del limite di pena per la detenzione domiciliare costituisce anch’esso specifica attuazione del principio posto dalla legge delega. Anche se i riflessi applicativi della descritta estensione dei limiti possono in concreto rivelarsi piuttosto esigui, la relativa quantificazione è stata affidata alla discrezionalità del legislatore delegato e va valutata in raffronto alla precedente disciplina. Al riguardo, sarebbero “configurabili assetti diversi, più flessibili e attributivi di maggiori spazi per una valutazione

giudiziale” per l’accesso ai benefici, così come previsti dall’originario schema governativo di decreto legislativo. È stata quindi auspicata l’“adozione di scelte volte ad ampliare la sfera applicativa delle misure alternative alla detenzione infortunaria (...) in considerazione della preminenza attribuita alla finalità educativa e socializzante dell’esecuzione penale minorile, anche allo scopo di evitare controproducenti interruzioni dello specifico percorso già intrapreso”. Quanto al criterio di cui al punto 6, si è osservato che non tutte le preclusioni alle misure penali di comunità sono in contrasto con esso, ma “solo quella che – indefettibilmente – comporti un effetto contrastante con la finalità educativa del condannato minorenne e con l’individualità del suo trattamento”. Viceversa, le disposizioni censurate non escludono l’apprezzamento giudiziale del percorso rieducativo compiuto dal singolo, ma lo delimitano all’interno delle coordinate stabilite dal legislatore delegato. Il mantenimento dei limiti normativi nell’accesso alle misure di comunità non configura una preclusione contrastante con la funzione rieducativa della pena e lesiva del principio dell’individualità del trattamento. Essi non sono infatti correlati né al titolo astratto di reato, né all’entità della pena edittale o applicata, ma alla durata di quella residua ancora da espiare, e pertanto, attribuendo “specifico rilievo allo stato di avanzamento del percorso rieducativo (...), non trascurano la progressione del trattamento di recupero del singolo condannato”. Inoltre, pur essendo basati sul criterio astratto della durata della pena residua da espiare, non sono disgiunti da una valutazione giudiziale del caso concreto. Ai sensi dell’art. 2 del d.lgs. n. 121 del 2018, l’applicazione delle misure penali di comunità presuppone infatti, oltre alla verifica della durata della pena residua, “un apprezzamento giudiziale che ha ad oggetto sia l’idoneità della misura a favorire l’evoluzione positiva della personalità, sia l’assenza di pericolosità sociale del condannato e quindi una prognosi favorevole in ordine ai suoi futuri comportamenti”. Per la detenzione domiciliare è richiesto l’ulteriore presupposto negativo dell’impossibilità di applicare la più ampia misura dell’affidamento in prova, che necessariamente richiede una valutazione del caso concreto.

#### ***4.8.5.5. L’interruzione ex lege (all’atto dell’entrata in vigore della nuova normativa sulla privacy) della prescrizione del credito vantato dal Garante per la protezione dei dati personali per somme dovute a titolo di sanzione amministrativa***

La sentenza n. 260 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all’art. 76 Cost., dell’art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018 che ha previsto l’interruzione *ex lege*, con decorrenza dall’entrata in vigore della nuova normativa sulla *privacy*, della prescrizione del credito vantato dal Garante per la protezione dei dati personali per somme dovute a titolo di sanzione amministrativa. L’art. 13 della legge n. 163 del 2017 ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, al fine di adeguare il quadro normativo nazionale alle disposizioni del regolamento n. 679/2016/UE relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. Nel delimitare e conformare l’esercizio della delega, il comma 3 dell’art. 13 ha richiamato, innanzitutto, l’art. 32 della legge n. 234 del 2012 che detta i principi e i criteri direttivi di carattere generale da seguire in sede di recepimento nell’ordinamento interno di atti dell’Unione europea. A tali criteri generali si ascrive quello secondo cui, “ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti per i singoli settori interessati dalla normativa da attuare, sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, anche attraverso il riassetto e la semplificazione normativa con l’indicazione esplicita delle norme abrogate, fatti salvi i procedimenti oggetto di semplificazione amministrativa ovvero le materie oggetto di delegificazione” (art. 32, comma 1, lett. b). La stessa legge delega n. 163 del 2017, all’art. 13, comma 3, lett. c), nel prevedere specifici principi e criteri direttivi, ha inoltre conferito al legislatore delegato l’ampio mandato di coordinare le disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati personali con le disposizioni recate dal regolamento (UE) 2016/679. Alla luce, dunque, del contenuto dei criteri di delega, della *ratio* della legge n. 163 del 2017 e dei propri orientamenti giurisprudenziali sull’art. 76 Cost., la Corte ha concluso ritenendo che, “in sede di adattamento all’ordinamento interno di uno strumento di particolare complessità, qual è il regolamento n. 679/2016/UE, il legislatore delegato ben potesse, oltre a integrare e a introdurre opportuni raccordi con la nuova disciplina dotata di un’immediata efficacia diretta, anche coordinare quest’ultima a quella preesistente, mediante disposizioni volte a regolare la transizione dall’uno all’altro assetto normativo”. Per la declaratoria di illegittimità della medesima norma, per violazione dell’art. 3 Cost., si veda, in relazione alla pronuncia in esame, la voce *L’(illegittima) interruzione ex lege (all’atto dell’entrata in vigore della nuova normativa sulla privacy) della prescrizione del credito vantato dal*

#### **4.9. La decretazione d'urgenza**

##### **4.9.1. I decreti-legge a contenuto plurimo volti a fronteggiare situazioni complesse e variegata (la rilevanza del profilo teleologico)**

La sentenza n. **213** ha precisato che l'urgente necessità del provvedere può "riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie, complesse e variegata, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse" (sentenze nn. 149 del 2020, 137 del 2018, 170 e 16 del 2017, 32 del 2014), "ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti per situazioni straordinarie venutesi a determinare" (sentenze nn. 244 del 2016 e 22 del 2012). In sostanza, "per i decreti-legge a contenuto plurimo, ciò che rileva è il profilo teleologico, ossia l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira" (sentenze nn. 30 del 2021, 115 del 2020, 154 del 2015 e 32 del 2014; ordinanza n. 34 del 2013).

##### **4.9.2. Il divieto di interferenza con lo svolgimento delle attività degli organi costituzionali**

Le ordinanze nn. **255** e **256** hanno chiarito che "la spiccata autonomia di cui godono gli organi costituzionali (sentenza n. 129 del 1981) impone di escludere che la decretazione d'urgenza possa formulare condizioni atte ad interferire con (fino potenzialmente ad impedire) lo svolgimento dell'attività propria dell'organo".

##### **4.9.3. Il carattere funzionalizzato e specializzato della legge di conversione e la sua necessaria coerenza oggettiva e finalistica con il decreto-legge**

Secondo il costante orientamento ripreso dalla sentenza n. **210**, "poiché la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi a oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nel decreto-legge (sentenza n. 181 del 2019), sono ammesse soltanto disposizioni coerenti con quelle originarie, 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 nn. 226 del 2019, 32 del 2014 e 22 del 2012).

La sentenza n. **30** ha ribadito che "la legge di conversione rappresenta una legge funzionalizzata e specializzata, che non può aprirsi ad oggetti eterogenei rispetto a quelli originariamente contenuti nell'atto con forza di legge". Peraltro, per i decreti-legge "a contenuto plurimo, eterogeneo *ab origine*, occorre considerare specificamente il profilo teleologico, cioè l'osservanza della *ratio* dominante che li ispira" (sentenze nn. 115 del 2020, 154 del 2015 e 32 del 2014; ordinanza n. 34 del 2013).

##### **4.9.4. Il divieto di introdurre, in sede di conversione, norme intrusive ovvero estranee al contenuto e alle finalità del decreto-legge**

La sentenza n. **30** ha rammentato che "un difetto di omogeneità, rilevante come violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando la disposizione aggiunta in sede di conversione sia totalmente estranea, o addirittura intrusa, cioè tale da interrompere ogni nesso di correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione" (sentenze nn. 115 del 2020, 247, 226 e 181 del 2019, 169 del 2017, 145 del 2015 e 251 del 2014; ordinanze nn. 204 e 93 del 2020). "La coerenza delle disposizioni aggiunte in sede di conversione rispetto alla disciplina originaria del decreto-legge può essere valutata sia dal punto di vista oggettivo e materiale, sia dal punto di vista funzionale e finalistico".

Un difetto di omogeneità, "in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., si determina solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente estranee o addirittura intrusive, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014). (...) 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 nn. 226 e 181 del 2019). Così la sentenza n. **210**.

#### ***4.9.5. L'approvazione di emendamenti implicanti mancata conversione in parte qua***

La sentenza n. **183** ha precisato che "il decreto-legge convertito in legge con emendamenti implicanti mancata conversione *in parte qua* perde efficacia sin dall'inizio *ex art. 77, terzo comma, Cost.*" (sentenze nn. 367 del 2010 e 51 del 1985).

#### ***4.9.6. I limiti del sindacato della Corte sui presupposti costituzionali di adozione del decreto-legge***

Con riguardo alla "latitudine del proprio controllo sulla sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza", la Corte "ha più volte affermato che il sindacato sulla legittimità dell'adozione di un decreto-legge, da parte del Governo, deve essere limitato alle ipotesi di evidente mancanza degli stessi o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale" (sentenze nn. 288, 97 e 33 del 2019, 137, 99 e 5 del 2018). Così la sentenza n. **213**.

#### ***4.9.7. Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)***

##### ***4.9.7.1. La proroga al 30 giugno 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19***

La sentenza n. **213** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, in relazione all'art. 77 Cost., dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020 che ha prorogato al 30 giugno 2021 la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta nell'ambito della disciplina di contrasto alla pandemia da COVID-19. La norma, inserita in un decreto "mille proroghe" concernente altresì "termini legislativi", "realizzazione di collegamenti digitali" e "recesso del Regno Unito dall'Unione europea", è volta "a far fronte all'emergenza sanitaria determinata dal persistere della pandemia da COVID-19 prorogando il termine di durata" della suddetta sospensione e ridelineandone, in senso restrittivo, l'ambito applicativo (escludendo i provvedimenti resi per ragioni diverse dalla morosità). Pertanto, essa si colloca coerentemente in un decreto "dal contenuto sin dall'origine eterogeneo sul piano materiale". Diverse disposizioni di proroghe di termini "sono accomunate dall'indicato scopo, rispetto al quale la norma censurata non può ritenersi totalmente estranea o addirittura intrusa, cioè tale da interrompere ogni nesso tra la situazione di urgenza e necessità e una singola disposizione del decreto-legge, in termini non dissimili dalla correlazione che deve sussistere tra il contenuto del decreto-legge e quello della legge di conversione" (sentenze nn. 181 del 2019 e 22 del 2012).

#### ***4.9.8. Sussistenza/insussistenza del necessario nesso di interrelazione tra decreto e legge di conversione (casi)***

##### ***4.9.8.1. La preclusione dell'esimente di particolare tenuità per il reato di resistenza a pubblico ufficiale***

La sentenza n. **30** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 53 del 2019, come convertito, censurato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., nella parte in cui, modificando l'art. 131-bis, secondo comma, cod. pen., ha stabilito che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, agli effetti dell'applicazione della causa di non punibilità prevista dal precedente primo comma, nei casi di cui all'art. 337 cod. pen., quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni. Il d.l. n. 53 del 2019 "evidenzia un oggetto piuttosto eterogeneo, che spazia dal contrasto all'immigrazione illegale (Capo I) al potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza (Capo II), fino al contrasto alla violenza occasionata da eventi sportivi (Capo III)". Tuttavia, la *ratio* dominante dell'atto urgente è chiaramente orientata, anche alla luce delle finalità esplicitate nella sua premessa, "verso

l'obiettivo di garantire più efficaci livelli di tutela della sicurezza pubblica, rafforzare le norme a garanzia del regolare e pacifico svolgimento di manifestazioni in luogo pubblico e aperto al pubblico, tutto ciò nel più ampio quadro delle attività di prevenzione dei rischi per l'ordine e l'incolumità pubblica". Alla luce di tali finalità, volte anche ad assicurare una maggiore tutela ai pubblici ufficiali quali tramite necessario dell'agire della pubblica amministrazione, il Collegio – in linea con la propria giurisprudenza costante (sentenze nn. 115 del 2020, 247, 226 e 181 del 2019, 169 del 2017, 145 del 2015 e 251 del 2014; ordinanze nn. 204 e 93 del 2020) – ha ritenuto che “l'addizione operata dalla legge di conversione, che ha escluso l'applicazione dell'esimente di tenuità nell'ipotesi di resistenza a pubblico ufficiale, non può dirsi (...) estranea, né tantomeno intrusa, rispetto alla materia della pubblica sicurezza, di cui variamente si occupa il d.l. n. 53 del 2019, né rispetto alla sua prevalente *ratio* ispiratrice”.

#### **4.9.8.2 La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l'estensione della legittimazione all'affrancazione)**

La sentenza n. 210 ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, il quale ha modificato l'art. 31 della legge n. 448 del 1998, riscrivendone il comma 49-*bis* e aggiungendovi il comma 49-*quater*. La norma censurata ha modificato retroattivamente il regime dell'affrancazione degli immobili di edilizia convenzionata, estendendo la relativa legittimazione alle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile. In particolare, è stato previsto che in pendenza del procedimento di rimozione del vincolo il contratto di trasferimento dell'alloggio non produce effetti quanto alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato, che l'eventuale pretesa di rimborso dell'eccedenza si estingue una volta rimosso il vincolo e che l'affrancazione determina altresì l'eliminazione di qualsiasi vincolo di natura oggettiva. Non è stata ravvisata la prospettata eterogeneità di contenuto rispetto alla materia fiscale e finanziaria, disciplinata dal decreto-legge in cui la disposizione è stata inserita in sede di conversione. A differenza dell'art. 25-*septies*, anch'esso aggiunto in sede di conversione, le cui disposizioni sulla professionalità del Commissario *ad acta* per la gestione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario regionale sono state ritenute “eccentriche rispetto all'originario contenuto precettivo, di carattere fiscale e finanziario, del decreto-legge” (sentenza n. 247 del 2019), l'art. 25-*undecies* “mostra attinenza con la materia finanziaria, in quanto detta, tra le altre, disposizioni sulla determinazione del corrispettivo per l'affrancazione, di cui è incontestabile l'inclusione tra le entrate finanziarie del Comune”. Un ulteriore indice della correlazione con la finanza pubblica è stato ravvisato nel rinvio formale, contenuto nel comma 49-*bis*, a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza unificata, per l'individuazione dei parametri per la determinazione dell'importo da versare ai fini della rimozione del prezzo massimo di cessione e dei criteri e delle modalità per la concessione, da parte del Comune, di dilazioni di pagamento del corrispettivo di affrancazione dal vincolo.

#### **4.9.8.3. La proroga al 30 giugno 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19**

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 213, l'analoga voce in *Sussistenza/insussistenza dei presupposti costituzionali (casi)*.

#### **4.9.9. Il modello adottato dal legislatore statale per la gestione della pandemia da COVID-19**

##### **4.9.9.1. La facoltà del legislatore di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate sulla peculiarità dell'emergenza, anche al di fuori dei tradizionali schemi di protezione civile**

Nel riconoscere che “la competenza legislativa per il contenimento della pandemia spetta in esclusiva allo Stato giacché attinente alla profilassi internazionale”, la sentenza n. 37 del 2021 ha osservato che “il modello tradizionale di gestione delle emergenze affidato alle ordinanze contingibili e urgenti, culminato nell'emanazione del codice della protezione civile, se da un lato appare conforme al disegno

costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione possibile, essendo ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima, come appunto accaduto a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire". Così la sentenza n. **198** nella quale si è negato che l'alternatività dei modelli di regolazione sollevi un problema di costituzionalità. Anche il Consiglio di Stato, in sede consultiva su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per l'annullamento di alcuni d.P.C.m. attuativi del d.l. n. 19 del 2020, ha rilevato che la legislazione sulle ordinanze contingibili e urgenti e lo stesso codice della protezione civile non assurgono al rango di leggi rinforzate, sicché "il Parlamento ben ha potuto coniare un modello alternativo per il tramite della conversione in legge di decreti-legge che hanno rinviato la propria esecuzione ad atti amministrativi tipizzati".

#### ***4.9.9.2. La tipizzazione delle misure di contenimento operata con decreto-legge e il rinvio della loro esecuzione a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (atti amministrativi che escludono un improprio conferimento di potestà legislativa)***

La sentenza n. **198** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 2 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, impugnati, in relazione agli artt. 76, 77 e 78 Cost., in quanto avrebbero sostanzialmente delegato la funzione legislativa in materia di contenimento della pandemia da COVID-19 all'autorità di Governo per il suo esercizio tramite meri atti amministrativi, quali i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, in asserito contrasto con il principio di tipicità delle fonti. Secondo la relazione al d.d.l. di conversione, il d.l. n. 19 ha inteso "sottoporre a una più stringente interpretazione del principio di legalità la tipizzazione delle misure potenzialmente applicabili per la gestione dell'emergenza" e ha perseguito tale obiettivo "con una compilazione che riconduce a livello di fonte primaria il novero di tutte le misure applicabili (...), nel cui ambito i singoli provvedimenti emergenziali attuativi potranno discernere, momento per momento e luogo per luogo, quelle di cui si ritenga esservi concretamente maggiore bisogno per fronteggiare nel modo più efficace l'emergenza". L'art. 1, comma 1, stabilisce che, per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus, su specifiche parti del territorio nazionale o sulla sua totalità, possono essere adottate le misure di cui al comma successivo. Il comma 2 consente l'adozione, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivo, di una o più delle misure elencate, da intendersi come tipiche, per l'assenza di una clausola di apertura. "La tipizzazione delle misure di contenimento – coerente con l'esigenza di assicurare il corretto rapporto tra fonti primarie e fonti secondarie (...) – è stata accompagnata (...) da ulteriori garanzie, sia per quanto attiene alla responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, sia sul versante della certezza dei diritti dei cittadini". Il d.l. ha disposto "la temporaneità delle misure restrittive, adottabili solo per periodi predeterminati, e reiterabili non oltre il termine finale dello stato di emergenza"; ha stabilito che il Presidente del Consiglio o un Ministro delegato riferisce ogni 15 giorni alle Camere sulle misure adottate, salve ragioni di urgenza che impongano un'illustrazione preventiva; "ha infine prescritto la pubblicazione dei d.P.C.m. nella Gazzetta Ufficiale e la comunicazione alle Camere entro il giorno successivo". La tipizzazione delle misure "è stata corredata dall'indicazione di un criterio che orienta l'esercizio della discrezionalità attraverso i principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente". In tal senso, assume rilievo – giacché supporta sul piano istruttorio la messa in atto della disciplina primaria, rendendone più concreta ed effettiva la verifica giudiziale – l'ultimo periodo dell'art. 2, comma 1, cioè che, per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti sono adottati sentito, di norma, il competente Comitato tecnico-scientifico. La fonte primaria, pertanto, non solo ha tipizzato le misure adottabili dal Presidente del Consiglio, in tal modo precludendo all'autorità di Governo l'assunzione di provvedimenti *extra ordinem*, ma ha anche imposto "un criterio tipico di esercizio della discrezionalità amministrativa, che è di per sé del tutto incompatibile con l'attribuzione di potestà legislativa ed è molto più coerente con la previsione di una potestà amministrativa, ancorché ad efficacia generale". Il d.l., "lungi dal dare luogo a un conferimento di potestà legislativa al Presidente del Consiglio (...), si limita ad autorizzarlo a dare esecuzione alle misure tipiche". La tipizzazione "rivela la sua importanza sul piano del sistema delle fonti proprio riguardo alla misura", oggetto del giudizio *a quo*, del "divieto di allontanamento dall'abitazione senza giustificato motivo". Infatti, la fonte primaria ha previsto limiti alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni

di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni. Il d.P.C.m. 10 aprile 2020, nel consentire solo spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, situazioni di necessità o motivi di salute e nel circoscrivere l'efficacia delle sue disposizioni dal 14 aprile al 3 maggio 2020, si è "limitato ad adattare all'andamento della pandemia quanto stabilito in via generale dalla fonte primaria". Atteso il contenuto tipizzato del d.P.C.m., il decreto-legge non ha indebitamente conferito una funzione legislativa né poteri straordinari da stato di guerra, avendo "attribuito unicamente il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi" sufficientemente delineati.

#### ***4.9.9.3. L'accostamento delle misure di contenimento alla categoria degli "atti necessitati" (anziché a quella delle "ordinanze necessitate")***

La sentenza n. **198** ha richiamato la corrente distinzione tra "atti necessitati" e "ordinanze necessitate" (sentenza n. 4 del 1977), "aventi entrambi come presupposto l'urgente necessità del provvedere, ma i primi, emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; le altre, nell'esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni". La tassatività delle misure urgenti di contenimento della pandemia da COVID-19, contemplate dal d.l. n. 19 del 2020, ha indotto ad accostarle agli "atti necessitati", in quanto "emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto", non potendosi riscontrare alcuna impropria delega di funzione legislativa dal Parlamento al Governo. "Quali atti a contenuto tipizzato", le misure attuative del d.l., assunte con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, "si distaccano concettualmente dal modello delle ordinanze contingibili e urgenti, che viceversa rappresentano il paradigma delle ordinanze necessitate (a contenuto libero), seguito dal codice della protezione civile. Malgrado il punto di intersezione rappresentato dalla dichiarazione dello stato di emergenza", le misure in questione "non coincidono (...) con le ordinanze di protezione civile, l'emanazione delle quali compete pure al Presidente del Consiglio".

#### ***4.10. La reviviscenza di norme abrogate (ipotesi tipiche e limitate)***

La sentenza n. **220** ha osservato che il fenomeno della reviviscenza "è circoscritto a casi tassativi, coincidenti con le ipotesi di annullamento di norme meramente abrogatrici di altre disposizioni" (sentenze nn. 10 del 2018 e 218 del 2015).

#### ***4.11. La copertura finanziaria delle leggi di spesa***

##### ***4.11.1. L'immediata applicabilità dell'art. 81, terzo comma, Cost. (a prescindere da norme interposte e anche nei confronti delle autonomie speciali)***

L'art. 81, terzo comma, Cost. "opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte" (sentenza n. 26 del 2013), "applicandosi immediatamente anche agli enti territoriali ad autonomia speciale". Così la sentenza n. **226**.

##### ***4.11.2. La corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.***

###### ***4.11.2.1. La previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria***

La sentenza n. **226** ha rammentato che l'art. 19 della legge n. 196 del 2009 – disposizione direttamente attuativa dell'art. 81, terzo comma, Cost. – "prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria (per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita: così la sentenza n. 147 del 2018)", con rinvio, quanto alle modalità di copertura, al precedente art. 17.

###### ***4.11.2.2. La fisiologica copertura contestuale della spesa***

La corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. "richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l'approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi". Così la sentenza n. **106**.

#### **4.11.2.3. La copertura della spesa a posteriori attraverso variazione di bilancio**

La sentenza n. **106** ha puntualizzato che, “laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura *a posteriori*, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da una illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere (sentenza n. 138 del 2018)”.

#### **4.11.3. I principi di analitica copertura degli oneri e della necessaria istruttoria a corredo delle disposizioni produttive di effetti finanziari**

Secondo la sentenza n. **25**, “gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l’effettività e la congruità di quest’ultima e, quindi, il rispetto dell’art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell’adeguatezza della copertura finanziaria. La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che provvede alla copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all’effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi” (sentenze nn. 235 del 2020 e 188 del 2015). La relazione di cui all’art. 17 della legge n. 196 del 2009 “costituisce puntualizzazione tecnica del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un’apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili” (sentenze nn. 133 del 2016, 70 del 2015, 190 del 2014 e 26 del 2013).

#### **4.11.4. Fattispecie**

##### **4.11.4.1. L’estensione al 2018 degli oneri relativi al contributo regionale per il funzionamento dell’ente di governo per i rifiuti e le risorse idriche della Basilicata (norme della Regione Basilicata)**

La sentenza n. **72** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 30 della legge della Regione Basilicata n. 11 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., in quanto ha esteso al 2018 gli oneri relativi al contributo regionale per il funzionamento dell’ente di governo per i rifiuti e le risorse idriche della Basilicata. Nel modificare il comma 1 dell’art. 15 della legge regionale n. 1 del 2016, la norma censurata “ha, in effetti, esteso al 2018 gli oneri relativi al funzionamento” del predetto ente; tuttavia, applicando il criterio di copertura di spesa già stabilito per gli anni 2016 e 2017 dalla legge del 2016, ha esteso al 2018 anche la “variazione sullo stanziamento di competenza ivi previsto a copertura della spesa per il funzionamento” dell’ente.

##### **4.11.4.2. Il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio ai componenti delle commissioni giudicatrici scelti tra funzionari e dirigenti della Regione, degli enti dipendenti e del sistema sanitario regionale (norme della Regione Basilicata)**

La sentenza n. **72** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 36 della legge della Regione Basilicata n. 11 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., in quanto ha disposto il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio ai componenti delle commissioni giudicatrici scelti tra funzionari e dirigenti della Regione, degli enti dipendenti e del sistema sanitario regionale. La norma ha riconosciuto ai componenti delle commissioni giudicatrici il rimborso delle predette spese “nella misura prevista dalle missioni delle rispettive Amministrazioni di appartenenza (...) che si aggiunge all’indennità già prevista per il caso in cui siano scelti tra funzionari” delle menzionate amministrazioni. Pertanto, la disposizione, *prima facie*, sembrerebbe introdurre “un onere finanziario ulteriore rispetto a quanto già previsto”, a fronte della clausola di neutralità finanziaria di cui all’art. 77 della medesima legge n. 11 del 2018. Tuttavia, l’Allegato 2 alla delibera n. 474 del 2018 della Regione Basilicata, avente ad oggetto la ripartizione finanziaria in capitoli degli aggregati di spesa del bilancio di previsione per il triennio 2018-2020,

prevede un apposito capitolo di spesa denominato “Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese, con relativa provvista”. Ne discende che “l’inequivoco, preciso riferimento alle spese previste dalla norma impugnata” porta ad escludere che essa rechi oneri privi della necessaria copertura finanziaria.

**4.11.4.3. La (illegittima) previsione di oneri finanziari per gli esercizi 2021 e 2022, non quantificati e non immediatamente coperti, relativi alla restituzione degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per determinati interventi edilizi (norme della Regione Abruzzo) – Richiamo al legislatore regionale**

La sentenza n. **106** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., l’art. 10, commi 3, lett. a), e 4, della legge abruzzese n. 3 del 2020, nella parte in cui non quantificava, per gli esercizi 2021 e 2022, gli oneri finanziari relativi alla restituzione degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per determinati interventi edilizi e non ne assicurava l’immediata copertura. Le norme censurate, contenute nella legge di stabilità regionale 2020, sostituivano due “disposizioni entrambe attuative del cosiddetto Piano casa, attinenti alla restituzione al richiedente della maggiorazione, corrisposta alla Regione, degli oneri di urbanizzazione”, nei casi di diniego del titolo abilitativo o di versamenti in eccesso. Tuttavia, dal Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione regionale 2020-2022, emergeva che il pertinente capitolo, denominato “Rimborso oneri di urbanizzazione”, risultava privo di dotazione finanziaria. Successivamente, l’art. 7, comma 1, della legge regionale n. 14 del 2020 ha apportato una variazione allo stato di previsione della spesa, stanziando nel menzionato capitolo, per l’esercizio 2020, la somma di euro 10.000,00, con copertura finanziaria a valere sul Fondo di riserva per spese obbligatorie. In considerazione dello *ius superveniens* e in assenza di effetti *medio tempore* prodotti dalla disposizione censurata, la sentenza ha dichiarato, limitatamente alla copertura per l’esercizio 2020, la cessazione della materia del contendere. Infatti, se “da un lato la quantificazione dello stanziamento risulta non priva di credibilità – perché incrementa quanto, per il medesimo capitolo, era stato previsto negli esercizi immediatamente precedenti – dall’altro, tuttavia, gli oneri finanziari che discendono dalle norme impuginate non si esauriscono nell’esercizio 2020, presentando piuttosto caratteristiche di obbligatorietà e di ripetitività”. Si tratta di nuove e maggiori spese conseguenti a “una modifica della disciplina a regime delle ipotesi di restituzione della quota degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per la realizzazione di determinati interventi edilizi”. Pertanto, con riferimento agli esercizi successivi al 2020 compresi nel bilancio di previsione 2020-2022, è risultato violato l’obbligo per il legislatore regionale, *ex art.* 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, “di assicurare alle spese di carattere obbligatorio e ripetitivo immediata copertura per tutti e tre gli anni considerati dal bilancio di previsione pluriennale”. Infine, “a fronte del reiterarsi di una prassi che si presta a comportamenti elusivi”, il Collegio ha ricordato che “la corretta applicazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa” e che la copertura rinvenuta *a posteriori*, attingendo ad accantonamenti per possibili maggiori oneri, deve essere realizzata per mezzo di variazioni di bilancio riguardanti categorie omogenee di entrata e spesa, corredate da una relazione che dimostri la complessiva neutralità finanziaria.

**4.11.4.4. L’(illegittima) autorizzazione al Ragioniere generale ad effettuare operazioni finanziarie per attualizzare parte del contributo statale destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimento, anziché per spese correnti (norme della Regione Siciliana)**

La sentenza n. **156** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., l’art. 5 della legge siciliana n. 13 del 2019 (nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall’art. 2 della legge regionale n. 23 del 2020), in quanto autorizzava il Ragioniere generale ad effettuare operazioni finanziarie per attualizzare parte del contributo statale destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimento, anziché per spese correnti. La norma, nel consentire l’effettuazione, entro il 31 dicembre 2019, delle menzionate operazioni fino a concorrenza dell’importo di 250 milioni di euro, mirava ad “ottenere, già nell’anno 2019, l’anticipata disponibilità di risorse attribuite dall’art. 1, comma 833, della legge n. 145 del 2018 secondo una precisa e diversa scansione temporale di erogazione”. Essa, pertanto, risultava foriera di “nuovi oneri necessariamente connessi alla suddetta anticipazione temporale ed espressamente quantificati nel comma 2”, senza, però, indicare una valida copertura a valere sulle risorse del bilancio regionale. Invero, in assenza di tale indicazione, non rinvenibile neppure in altre norme

regionali, la disposizione censurata metteva in diretto collegamento le somme che la Regione avrebbe conseguito dallo Stato con quelle che essa avrebbe dovuto restituire all'istituto che gliene avesse anticipato l'erogazione, ponendo la copertura degli oneri finanziari che recava a carico delle risorse trasferite ai sensi del citato comma 833, come si desume, tra l'altro, dai lavori preparatori della legge n. 13 del 2019. È emerso così il contrasto “con il vincolo impresso dalla norma statale di destinare l'intero importo ai liberi consorzi e alle città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, che costituiscono investimenti”, in quanto parte del contributo destinato agli enti territoriali siciliani sarebbe stato utilizzato a copertura degli oneri di natura corrente per l'anticipazione *de qua*. La copertura di tali oneri finanziari risultava, pertanto, priva di un legittimo fondamento giuridico (sentenza n. 197 del 2019). La sentenza ha dichiarato altresì illegittimo, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'art. 2 della legge siciliana n. 23 del 2020 il quale modificava l'art. 5 della legge regionale n. 13 del 2019, “rinnovando al 15 dicembre 2020 il termine ivi previsto per effettuare le operazioni finanziarie di attualizzazione”. Al riguardo, non venivano meno “né la natura onerosa dell'operazione finanziaria di attualizzazione del contributo statale, né la sottrazione delle risorse di tale contributo alla destinazione vincolata”, non avendo la norma modificativa indicato una valida copertura, a valere sul bilancio regionale, per gli oneri finanziari dell'operazione di attualizzazione. Conseguentemente, anche l'art. 2 ledeva il principio in base al quale deve escludersi la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente con entrate in conto capitale.

***4.11.4.5. Il finanziamento, attraverso variazioni di bilancio conseguenti al maggior recupero del disavanzo pregresso, di interventi a sostegno dei Comuni colpiti da avversità atmosferiche, dell'adeguamento delle infrastrutture urbane e del trasporto ferroviario delle merci (norme della Regione Abruzzo conformi alla facoltà riconosciuta dalla legislazione statale)***

La sentenza n. 199 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, e 6 della legge abruzzese n. 20 del 2020, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto prevedono il finanziamento, rispettivamente, di interventi a sostegno dei Comuni colpiti da avversità atmosferiche e dell'adeguamento delle infrastrutture urbane e del trasporto ferroviario delle merci, mediante una variazione di bilancio conseguente al maggior recupero, nell'esercizio 2019, del disavanzo pregresso rispetto al relativo importo applicato nel bilancio di previsione, a prescindere dall'approvazione di un piano di rientro dettagliato. Le norme denunciate sono state introdotte in attuazione dell'art. 111, comma 4-*bis*, del d.l. n. 18 del 2020 il quale consente “agli enti territoriali che in un certo esercizio abbiano ripianato il disavanzo per un importo superiore a quanto previsto in bilancio, di scomputare il maggior recupero della quota da ripianare negli esercizi successivi”; in ragione della riduzione della quota di disavanzo da applicare al bilancio degli esercizi successivi, “il legislatore statale ha quindi consentito un effetto ampliativo della spesa”. La norma statale subordina la possibilità di effettuare il predetto scomputo alla riconducibilità del maggior ripianamento del disavanzo all'anticipazione “delle attività previste nel relativo piano di rientro riguardanti maggiori accertamenti o minori impegni previsti in bilancio per gli esercizi successivi in attuazione del piano di rientro”, senza, tuttavia, richiedere l'approvazione di un piano di rientro che descriva analiticamente le misure da adottare in ciascun esercizio. Le disposizioni abruzzesi non contrastano né con la disciplina generale del ripiano del disavanzo *ex art.* 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, né con l'art. 9, comma 5, del d.l. n. 78 del 2015, in base al quale nel piano di rientro devono essere “individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio”. Solo successivamente alle norme impuginate è entrato in vigore il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze che ha introdotto “una disciplina analitica del piano di rientro” che mira “a consentire una più agevole verifica dell'importo del disavanzo ripianato annualmente, con precisi effetti (...) sia nel caso di mancato recupero delle quote da ripianare (...) sia (...) quando l'ente, oltre a ripianare la quota prevista nell'esercizio (...), abbia anche anticipato l'attuazione delle ulteriori misure programmate dal piano”. Il citato art. 111, comma 4-*bis*, è stato introdotto “nel contesto di un intervento normativo d'urgenza (...) nel plausibile intento di consentire agli enti territoriali un margine di flessibilità nella gestione del bilancio già nell'esercizio 2020 e (...) nella consapevolezza che la disciplina dei piani di rientro ancora non richiedeva per questi atti un contenuto di dettaglio”. Nel rispetto della normativa *ratione temporis* vigente, la Regione ha approvato i piani di rientro del disavanzo al 31 dicembre 2014 e al 31 dicembre 2015, indicando le misure per ripristinare il pareggio di bilancio, e ha adottato le norme impuginate avvalendosi legittimamente della facoltà attribuita dal legislatore statale, in quanto risulta

dimostrato “l’effettivo collegamento tra il maggior ripiano conseguito nell’esercizio precedente e l’attuazione anticipata delle misure previste dal piano” di rientro. Al riguardo, le delibere consiliari di approvazione dei piani “hanno vincolato l’ente a destinare prioritariamente ogni risorsa libera di bilancio alla copertura della quota annuale del disavanzo, specificando che negli esercizi 2019-2021 tale quota annuale venisse finanziata con una contrazione della spesa corrente”; nella relazione sulla gestione dell’esercizio 2019 risultano attestati sia il conseguimento dell’obiettivo di ripianamento della quota annuale di disavanzo, sia l’importo del maggior ripianamento rispetto a quello previsto, importo che non è stato oggetto di osservazioni nel giudizio di parificazione del rendiconto del 2019. Pertanto, accertata la sussistenza dei presupposti di cui all’art. 111, comma 4-*bis*, del d.l. n. 18 del 2020, la copertura finanziaria delle spese previste dalle norme impugnate è conforme al dettato costituzionale e, conseguentemente, “non appaiono configurabili né ripercussioni sul disavanzo di amministrazione e sul percorso delineato dal piano di rientro, né vulnera agli equilibri finanziari del bilancio regionale”.

**4.11.4.6. *L’inquadramento degli addetti stampa agli uffici istituzionali regionali nella categoria D del CCNL del comparto Funzioni locali e l’attribuzione di un assegno ad personam riassorbibile per la remunerazione della differenza con il trattamento più favorevole in godimento, fino alla sottoscrizione del successivo contratto integrativo (norme della Regione Toscana)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **212**, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

**4.11.4.7. *L’(illegittima) esclusione delle spese sostenute dai gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica relativo al personale assunto a tempo determinato (norme della Regione Abruzzo)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **215**, l’analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi*.

**4.11.4.8. *Norme della Regione Siciliana in materia di Corpo forestale regionale***

***i) La (illegittima) previsione dell’adeguamento in sede di contrattazione collettiva dell’indennità mensile pensionabile del personale non dirigenziale***

La sentenza n. **226** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., l’art. 1, comma 10, della legge siciliana n. 16 del 2020 che demandava alla contrattazione collettiva l’adeguamento dell’indennità mensile pensionabile da corrispondersi, in analogia agli altri corpi di polizia ad ordinamento civile, al personale con qualifica non dirigenziale del Corpo Forestale Regionale. Anche a seguito dell’assorbimento del Corpo Forestale Nazionale nell’Arma dei Carabinieri, non essendo il Corpo Forestale Regionale parte di quello Nazionale, i relativi rapporti di lavoro continuano a essere disciplinati da norme privatistiche, rimanendo contrattualizzati. La norma censurata contrastava con le disposizioni attuative dell’art. 81, terzo comma, Cost., recate dagli artt. 19 della legge n. 196 del 2009 e 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011. Il citato art. 19 prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria e il citato art. 38 dispone che le leggi regionali, che prevedono spese a carattere continuativo, quantificano l’onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l’onere a regime, essendo possibile rinviare la quantificazione dell’onere annuale alla legge regionale di bilancio solo in relazione alle spese non obbligatorie. Poiché il trattamento economico del personale rientra tra le spese obbligatorie permanenti, la norma impugnata, rinviando alla contrattazione l’adeguamento dell’indennità, “avrebbe già dovuto quantificare essa stessa l’onere annuale e quello a regime”. Il rinvio alla contrattazione collettiva per la definizione dell’indennità *de qua* non poteva esimere il legislatore regionale “dal prevedere comunque quella copertura di spesa che deve necessariamente precedere l’apertura di una trattativa sindacale”.

## ***ii) La (illegittima) copertura delle spese relative all'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile e all'assunzione di nuovo personale***

La sentenza n. 226 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge siciliana n. 29 del 2020 i quali, nel disporre le autorizzazioni di spesa per l'assunzione di nuovo personale del Corpo Forestale Regionale e per la corresponsione dell'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile al relativo personale non dirigenziale, individuavano la copertura finanziaria a valere sul capitolo del bilancio regionale che comprende le spese permanenti obbligatorie connesse allo *status* giuridico ed economico dei dipendenti del Corpo. Le norme impugnate si ponevano in aperto contrasto con l'art. 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009, in base al quale la copertura di nuove spese può essere realizzata esclusivamente mediante utilizzo dei fondi iscritti nei fondi speciali, riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, modificazioni legislative comportanti nuove o maggiori entrate. Le disposizioni censurate, infatti, nell'introdurre nuovi oneri, derivanti da nuove assunzioni e dall'adeguamento dell'indennità, non prevedevano alcuna nuova entrata né alcuna riduzione di spesa permanente, individuando la copertura in risorse già iscritte in un capitolo del bilancio regionale. Posta la presunzione che "tutte le risorse stanziare in bilancio siano interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste", laddove si sostenga che uno stanziamento "già vigente sia in grado di sostenere il peso di nuovi oneri, senza quindi richiedere di essere incrementato da nuove entrate o da ulteriori riduzioni permanenti di spesa", se ne deve dare un'analitica dimostrazione nella relazione tecnica. Le norme impugnate, invece, non recavano una relazione tecnica atta a giustificare il semplice rinvio al suddetto capitolo nel presupposto della effettiva presenza di risorse già stanziare e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri. Solo fornendo "un analitico esame di tutte le tipologie di spesa già fatte gravare nel triennio" nel capitolo individuato e, trattandosi di disposizioni in materia di pubblico impiego, ai sensi dell'art. 17, comma 7, della legge n. 196 del 2009, anche un quadro analitico "di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento", il legislatore siciliano avrebbe potuto assolvere all'onere probatorio relativo alla "dimostrazione della permanente presenza di un'eccedenza di risorse" nel capitolo.

### ***4.11.4.9. Il rifinanziamento del Fondo per il microcredito FSE con la riprogrammazione delle risorse europee relative al ciclo 2014-2020, come quantificate dalla Giunta regionale (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. 229 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 3, lett. b), n. 1, della legge abruzzese n. 9 del 2020 e 1, comma 1, lett. a), della legge abruzzese n. 16 del 2020, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto dispongono il rifinanziamento del Fondo per il microcredito con risorse derivanti dalla riprogrammazione del Fondo Sociale Europeo (FSE) relative al ciclo programmatico 2014-2020, la cui quantificazione viene rinviata a una delibera della Giunta regionale. La seconda disposizione denunciata, "che si salda con quella originaria" (la prima) "si da formare un unico complessivo assetto", rinvia alla delibera della Giunta n. 260 del 2020 "che si inserisce nel precetto normativo e ne integra il contenuto". La predetta delibera contiene "una nota sulle modalità di riprogrammazione del POR FSE (2014-2020) della Regione" cui è allegata una tabella che riporta la dotazione disponibile per tale riprogrammazione "individuando (...) l'importo preciso del Pacchetto Microcredito". Il Collegio ha osservato che la facoltà di riprogrammazione di risorse già comprese nel precedente ciclo programmatico "è stata concessa alle amministrazioni nazionali, regionali o locali nell'ambito dei Programmi operativi dei fondi SIE 2014-2020" dal Regolamento n. 2020/558/UE che introduce "misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19". Analogamente, il d.l. n. 34 del 2020, per far fronte all'emergenza epidemiologica, ha autorizzato, in via eccezionale, l'utilizzo di risorse vincolate, a seguito di riprogrammazione approvata dalla cabina di regia *ex art.* 1, comma 703, lett. c), della legge n. 190 del 2014. L'effettivo "espletamento delle procedure di riprogrammazione costituisce condizione necessaria dell'utilizzo delle risorse" da essa rivenienti, essendo l'autorizzazione della relativa spesa consentita solo nei limiti delle risorse programmate. Al riguardo, la Regione Abruzzo si è trovata nella condizione di poter legittimamente destinare le risorse *de quibus* al Fondo per il microcredito, avendo avviato, con delibera della Giunta n. 575 del 2020, la riprogrammazione dei programmi operativi dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), riprogrammazione che era stata oggetto di un accordo tra la Regione e la Presidenza

del Consiglio dei ministri, sul quale si erano espressi sia la menzionata cabina di regia, sia il CIPE. Pertanto, la riprogrammazione dei Fondi SIE, e in particolare del FSE, è stata effettuata dalla Regione conformemente alla citata normativa europea e statale e la copertura del Fondo per il microcredito non può ritenersi generica o incerta, “essendo quantificata in un importo preciso, rinveniente dall’allocazione di risorse derivanti dalla deliberata riprogrammazione del FSE”.

**4.11.4.10. L’(illegittima) iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi, rivenienti dagli esercizi 2015, 2016 e 2017 e risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati, convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati (norme della Regione Abruzzo)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **235**, l’analogo voce in *La pubblica amministrazione – La finanza pubblica – Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)*.

**4.11.4.11. L’(illegittima) esclusione delle spese del personale delle ex Comunità montane, confluito nel comparto regionale, dai limiti di finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale (norme della Regione Basilicata)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **247**, l’analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi*.

**4.12. Gli atti normativi secondari**

**4.12.1. L’inidoneità di una norma regolamentare a veicolare, di per sé, le grandi riforme economico-sociali vincolanti per le autonomie speciali**

La sentenza n. **160** ha evidenziato come una norma regolamentare “non costituisca, per la sua posizione nella gerarchia delle fonti, strumento normativo idoneo a veicolare le grandi riforme economico-sociali” (sentenza n. 207 del 2012), fermo restando che essa può comunque risultare “espressione dei principi enunciati dalla legge”, come tali qualificabili alla stregua di “norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria”.

**4.12.2. Le Linee guida ministeriali in materia di energie rinnovabili (vincolatività e inderogabilità nell’intero territorio nazionale)**

Si veda, in relazione alle sentenze nn. **46** e **177**, la voce *La vincolatività e l’inderogabilità delle Linee guida ministeriali relative ai regimi abilitativi in Le materie di competenza concorrente – Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia – Le energie rinnovabili*.

**4.12.3. Il decreto ministeriale 5 luglio 1975 in materia di altezza minima e principali requisiti igienico-sanitari dei locali d’abitazione**

Si veda, in relazione alle sentenze nn. **54** e **124**, la voce *L’idoneità delle fonti normative secondarie a porre principi fondamentali vincolanti il legislatore regionale, ove intervengano a completare la disciplina statale primaria, costituendo con essa un corpo unico, in settori squisitamente tecnici in La funzione legislativa – I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente*.

**4.12.4. Il decreto ministeriale 26 giugno 2014 recante norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **201**, la voce *Le norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta in Le materie di competenza concorrente – Protezione civile*.

## **5. La pubblica amministrazione**

### **5.1. I principi**

#### **5.1.1. Il principio di legalità dell'azione amministrativa**

##### **5.1.1.1. La predeterminazione normativa della distribuzione dei compiti e la competenza di carattere derivato in caso di delega delle funzioni amministrative**

La sentenza n. **189** ha precisato che “con la delega di funzioni amministrative il soggetto titolare del potere di provvedere su determinati interessi conferisce ad altro soggetto la legittimazione ad adottare atti che rientrano nella propria sfera di attribuzione, così dando luogo a una competenza di carattere derivato, ancorché limitata al solo esercizio della funzione e non incidente sulla sua titolarità. Posto che la predeterminazione normativa della distribuzione dei compiti costituisce una proiezione del principio di legalità, che, ai sensi dell'art. 97 Cost., regola l'agire amministrativo, l'attitudine della delega a modificare la competenza ne giustifica il condizionamento al duplice presupposto della titolarità originaria, in capo al conferente, del potere che ne forma oggetto e dell'espressa previsione e delimitazione ad opera della stessa fonte normativa che attribuisce la competenza a delegare”.

##### **5.1.1.2. La necessità di organizzare e regolare le funzioni amministrative mediante un atto legislativo adottato dallo Stato o dalle Regioni in base alle rispettive competenze**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **189**, la voce *La legittimazione del solo legislatore nazionale ad allocare le funzioni amministrative nelle materie di competenza esclusiva e il divieto per le Regioni di riallocare quelle ad esse conferite dallo Stato* in *La funzione amministrativa*.

#### **5.1.2. Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione**

##### **5.1.2.1. La regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione quale causa di non punibilità dell'illecito amministrativo (norme della Regione Veneto conformi al principio di ragionevolezza ma lesive del principio di legalità)**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **5**, l'analoga voce in *Le sanzioni*.

##### **5.1.2.2. La (illegittima) preclusione all'amministrazione in carica, insediatasi in pendenza del termine perentorio per la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, della facoltà di deliberarlo, ove non vi abbia provveduto la precedente compagine, nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **34**, l'analoga voce in *Gli enti locali – La finanza – La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale*.

##### **5.1.2.3. L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta delle norme statali concernenti la proroga, sia pure differenziata e condizionata, della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni e la riduzione, a regime, della durata della validità**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **58**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

##### **5.1.2.4. L'(illegittima) istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la (illegittima) precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Segnalazione al legislatore regionale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino-Alto Adige – La disciplina del segretario comunale*.

**5.1.2.5. *L'interpretazione adeguatrice della previsione del 20% dell'importo del contratto pubblico quale limite al possibile accoglimento delle riserve, anziché alla loro iscrizione da parte dell'impresa appaltatrice (non preclusivo delle ordinarie tutele contrattuali)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **109**, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

**5.1.2.6. *La riduzione di termini relativi al procedimento di formazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti (norme della Regione Piemonte)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **125**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'urbanistica*.

**5.1.2.7. *I profili organizzativi del servizio di polizia locale relativi ai ruoli funzionali e ai distintivi di grado (norme della Regione Veneto)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **176**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile – La disciplina veneta in materia di polizia locale e politiche di sicurezza*.

**5.1.2.8. *La non condonabilità delle opere abusive determinata da un vincolo sopravvenuto imposto dalla legislazione statale e regionale di tutela ambientale e archeologica (norme della Regione Lazio)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **181**, l'analogo voce in *I rapporti economici – La proprietà*.

**5.1.2.9. *Il procedimento per l'approvazione del progetto di costruzione o modifica strutturale degli impianti di sbarramento idrico (norme della Regione Veneto)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **201**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente – La disciplina veneta della progettazione, della costruzione e dell'esercizio delle dighe e di altri sbarramenti idrici*.

**5.1.2.10. *La sospensione di diritto per 18 mesi dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **230**, la voce *La previsione della durata fissa di 18 mesi in I rapporti politici – La disciplina statale dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive – La sospensione di diritto dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti*.

**5.1.3. *Il principio di imparzialità della pubblica amministrazione***

**5.1.3.1. *L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta delle norme statali concernenti la proroga, sia pure differenziata e condizionata, della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni e la riduzione, a regime, della durata della validità***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **58**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

**5.1.3.2. *L'(illegittima) istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la (illegittima) precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Segnalazione al legislatore regionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino-Alto Adige – La disciplina del segretario comunale*.

#### **5.1.4. Il procedimento amministrativo**

##### **5.1.4.1. La conferenza di servizi**

###### ***i) La funzione di coordinare e mediare gli interessi in gioco al fine di individuare l'interesse pubblico primario e prevalente***

La conferenza di servizi “assume, nell’intento della semplificazione e accelerazione dell’azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l’interesse pubblico primario e prevalente” (sentenze nn. 179 del 2012 e 313 del 2010). Così la sentenza n. **233**.

###### ***ii) Le due tipologie: semplificata o asincrona e simultanea o sincrona***

Il sistema normativo “prevede due tipologie di conferenza: quella semplificata o asincrona, di cui all’art. 14-*bis* della legge n. 241 del 1990, e quella simultanea o sincrona, di cui all’art. 14-*ter* della stessa legge. La conferenza semplificata si svolge con la trasmissione, in via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle istanze, comunicazioni, atti di assenso ed altro, non richiedendo la presenza contestuale dei soggetti coinvolti. Tale tipologia costituisce il modo di svolgersi ordinario della conferenza di servizi, sia di quella istruttoria, sia di quella decisoria, salvo quanto previsto dall’art. 14, comma 1, ultimo periodo, e dall’art. 14-*bis*, commi 6 e 7, della legge n. 241 del 1990, e salvo che la legge preveda, per specifiche decisioni, direttamente la convocazione della conferenza in forma sincrona. Quest’ultima si caratterizza per il fatto che l’espressione delle posizioni, dell’assenso o del dissenso, e la discussione fra i partecipanti avviene contestualmente, in un’apposita riunione, ove possibile anche in via telematica. La conferenza simultanea richiede, dunque, un confronto più approfondito e l’esame incrociato dei contenuti dei provvedimenti”. Così la sentenza n. **233**.

#### **5.1.5. Le sanzioni**

##### **5.1.5.1. Il principio di legalità delle sanzioni amministrative**

###### ***i) La riferibilità dell’art. 25, secondo comma, Cost. agli illeciti e alle sanzioni di carattere punitivo (eccezione fatta per la riserva assoluta di legge statale)***

Secondo l’ormai costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **5**, “le garanzie discendenti dall’art. 25, secondo comma, Cost. si applicano anche agli illeciti e alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente punitivo” (sentenze nn. 134 del 2019, 223 e 121 del 2018, 68 del 2017, 276 del 2016 e 104 del 2014), “con l’eccezione però della riserva assoluta di legge statale, che vige per il solo diritto penale *stricto sensu*”.

###### ***ii) La soggezione del potere sanzionatorio amministrativo alla riserva relativa di legge (anche regionale) ex art. 23 Cost., quale garanzia contro abusi della pubblica autorità e presidio dell’imparzialità dell’amministrazione***

La sentenza n. **5** ha ribadito che “il potere sanzionatorio amministrativo – che il legislatore regionale ben può esercitare, nelle materie di propria competenza – resta comunque soggetto alla riserva di legge relativa all’art. 23 Cost., intesa (...) anche quale legge regionale” (sentenza n. 134 del 2019). “Anche rispetto al diritto sanzionatorio amministrativo – di fonte statale o regionale che sia – si pone, in effetti, un’esigenza di predeterminazione legislativa dei presupposti dell’esercizio del potere sanzionatorio, con riferimento sia alla configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, sia alla tipologia e al *quantum* della sanzione stessa, sia – ancora – alla struttura di eventuali cause esimenti. E ciò per ragioni analoghe a quelle sottese al principio di legalità che vige per il diritto penale in senso stretto, trattandosi, pure in questo caso, di assicurare al consociato tutela contro possibili abusi da parte della pubblica autorità” (sentenza n. 32 del 2020): “abusi che possono radicarsi tanto nell’arbitrario esercizio del potere sanzionatorio, quanto nel suo arbitrario non esercizio. Questa esigenza è stata, del resto, già posta in evidenza da una risalente pronuncia (...) che ha altresì ricollegato espressamente la *ratio* della necessaria prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all’applicazione (o alla non applicazione) delle sanzioni amministrative al principio di imparzialità dell’amministrazione

di cui all'art. 97 Cost., oltre che alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. (sentenza n. 447 del 1988). Tutto ciò impone che a predeterminare i presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio sia l'organo legislativo (statale o regionale), il quale rappresenta l'intero corpo sociale, consentendo anche alle minoranze, nell'ambito di un procedimento pubblico e trasparente, la più ampia partecipazione al processo di formazione della legge (sentenza n. 230 del 2012); mentre tale esigenza non può ritenersi soddisfatta laddove questi presupposti siano nella loro sostanza fissati da un atto amministrativo, sia pure ancora di carattere generale”.

***iii) La necessaria previsione di un preciso limite temporale per l'irrogazione della sanzione (avente una peculiare e diversa valenza rispetto al termine di conclusione del procedimento amministrativo generale)***

In materia di sanzioni amministrative, il principio di legalità non solo “impone la predeterminazione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere, della configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, della tipologia e della misura della sanzione stessa e della struttura di eventuali cause esimenti (sentenza n. 5 del 2021), ma deve necessariamente modellare anche la formazione procedimentale del provvedimento afflittivo con specifico riguardo alla scansione cronologica dell'esercizio del potere. Ciò in quanto la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale. Inoltre, la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della PA di cui all'art. 97 Cost. (...) Alla peculiare finalità del termine per la formazione del provvedimento nel modello procedimentale sanzionatorio corrisponde una particolare connotazione funzionale del termine stesso. Mentre nel procedimento amministrativo il superamento del limite cronologico prefissato dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990 per l'esercizio da parte della pubblica amministrazione delle proprie attribuzioni non incide *ex se*, in difetto di espressa previsione, sul potere (sentenze n. 176 del 2004, n. 262 del 1997), in quanto il fine della cura degli interessi pubblici perdura nonostante il decorso del termine, la predefinizione legislativa di un limite temporale per la emissione della ordinanza-ingiunzione il cui inutile decorso produca la consumazione del potere stesso risulta coesistente ad un sistema sanzionatorio coerente” con i principi costituzionali. Così la sentenza n. **151**.

***iv) La peculiare rilevanza dell'esigenza di certezza nel procedimento amministrativo sanzionatorio***

“Nel procedimento sanzionatorio, riconducibile nel paradigma dell'*agere* della pubblica amministrazione, ma con profili di specialità rispetto al procedimento amministrativo generale, rappresentando la potestà sanzionatoria – che vede l'amministrazione direttamente contrapposta all'amministrato – la reazione autoritativa alla violazione di un precetto con finalità di prevenzione, speciale e generale, e non lo svolgimento, da parte dell'autorità amministrativa, di un servizio pubblico (...), l'esigenza di certezza, nella specifica accezione di prevedibilità temporale, da parte dei consociati, delle conseguenze derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri, assume una rilevanza del tutto peculiare, proprio perché tale esercizio si sostanzia nella inflizione al trasgressore di svantaggi non immediatamente correlati alla soddisfazione dell'interesse pubblico pregiudicato dalla infrazione”. Così la sentenza n. **151**.

***5.1.5.2. Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito***

***i) L'individuazione del fondamento normativo nel combinato disposto dell'art. 3 Cost. e delle norme costituzionali di volta in volta pertinenti (la differenza rispetto alla pena)***

“Diversamente che per le pene, (...) rispetto alle sanzioni amministrative il principio di proporzionalità trova la sua base normativa non già nell'art. 3 Cost. in combinato disposto con l'art. 27 Cost., nella parte in cui enuncia i principi di personalità della responsabilità e della funzione rieducativa della pena (principi riferibili alla sola materia penale in senso stretto), ma nell'art. 3 Cost. in combinato

disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti a volta a volta incisi dalla sanzione (sentenza n. 112 del 2019)”. Così la sentenza n. **185**.

***ii) L'applicabilità del principio fuori dai confini della materia penale (in particolare alle sanzioni amministrative a carattere punitivo)***

La sentenza n. **185** ha ribadito l'“applicabilità del principio di proporzionalità, fuori dai confini della materia penale, anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo (sentenza n. 112 del 2019). Tali sanzioni condividono, infatti, con le pene il carattere reattivo rispetto a un illecito, per la cui commissione l'ordinamento dispone che l'autore subisca una sofferenza in termini di restrizione di un diritto (diverso dalla libertà personale, la cui compressione in chiave sanzionatoria è riservata alla pena); restrizione che trova, dunque, la sua causa giuridica proprio nell'illecito che ne costituisce il presupposto. Allo stesso modo che per le pene – pur a fronte dell'ampia discrezionalità che al legislatore compete nell'individuazione degli illeciti e nella scelta del relativo trattamento punitivo – anche per le sanzioni amministrative si prospetta, dunque, l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato; evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata”.

***5.1.5.3. I nuovi e rilevanti sviluppi del processo di assimilazione delle sanzioni amministrative punitive a quelle penali***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **68**, la voce *La ritenuta inapplicabilità del limite del giudicato in relazione alla sanzione disposta con sentenza irrevocabile in base a norma dichiarata illegittima* (revirement operato con sentenza interpretativa di accoglimento) in *La revoca della patente (sanzione amministrativa accessoria per i reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime)*.

In diverse occasioni la recente giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **84**, ha ritenuto che “singole garanzie costituzionali previste per la materia penale” si estendano anche alle sanzioni amministrative di natura punitiva e ai relativi procedimenti applicativi (sentenze nn. 68 del 2021 e 96 del 2020).

***5.1.5.4. L'ammissibilità di previsioni sanzionatorie rigide, purché ragionevoli e proporzionate per tutte le infrazioni comprese nel perimetro applicativo della norma***

Gli orientamenti giurisprudenziali sui limiti di ammissibilità di pene rigide si prestano ad essere estesi, *mutatis mutandis*, anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo. “Pure in questo campo, infatti, previsioni sanzionatorie rigide, (...) che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbono rispondere al principio di ragionevolezza: donde l'esigenza di verificare se anche le infrazioni meno gravi, tra quelle comprese nel perimetro applicativo della previsione sanzionatoria, siano connotate da un disvalore tale da non rendere manifestamente (...) sproporzionata la sanzione amministrativa comminata (sentenza n. 212 del 2019)”. Così la sentenza n. **185** la quale ha rammentato che è stata ritenuta “illegittima la previsione di sanzioni amministrative rigide e di rilevante incidenza sui diritti dell'interessato per ipotesi di gravità marcatamente diversa (sentenza n. 88 del 2019), o suscettibili (...) di condurre, nella prassi applicativa, a risultati sanzionatori palesemente eccedenti il limite della proporzionalità rispetto all'illecito” (sentenza n. 112 del 2019).

***5.1.5.5. La discrezionalità del legislatore nella configurazione degli illeciti amministrativi e del relativo trattamento sanzionatorio, salvo il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà***

La sentenza n. **62** ha ribadito che “rientra nella discrezionalità del legislatore, sindacabile solo in caso di manifesta irragionevolezza o di arbitrarietà della scelta in concreto effettuata, la configurazione degli illeciti penali e amministrativi e la individuazione del relativo trattamento sanzionatorio, nonché degli istituti che possono incidere sulla determinazione in concreto della sanzione da applicare” (sentenze nn. 212, 115, 112 e 88 del 2019).

#### **5.1.5.6. I margini di intervento della Corte su scelte sanzionatorie del legislatore manifestamente irragionevoli**

##### ***i) L'insufficienza di una pronuncia meramente demolitoria e l'esigenza del ricorso a tecniche manipolative in presenza di insostenibili vuoti di tutela per gli interessi protetti dalla norma incisa (fermi il divieto di interventi creativi e l'individuazione di precisi punti di riferimento)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 185, l'analogia voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale – I margini di intervento della Corte sulle scelte discrezionali del legislatore in materia penale*.

#### **5.1.5.7. La regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione quale causa di non punibilità dell'illecito amministrativo (norme della Regione Veneto conformi al principio di ragionevolezza ma lesive del principio di legalità)**

La sentenza n. 5 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 23 Cost., gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, nonché, in via consequenziale, gli artt. 1, commi 3, 4, 5 e 6, 2, 3, 5 e 6 della legge veneta n. 25 del 2019; ha inoltre ritenuto non fondate le questioni riguardanti i medesimi artt. 1, commi 1 e 2, e 4, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. Il comma 1 dell'art. 1 escludeva, in caso di violazione di norme in materie di competenza esclusiva regionale, la possibilità di adottare provvedimenti sanzionatori in presenza della regolarizzazione degli adempimenti o della rimozione degli effetti della violazione da parte dell'interessato. Il comma 2 demandava ad appositi provvedimenti della Giunta regionale la definizione di modalità e termini per la regolarizzazione o rimozione degli effetti in relazione alle varie tipologie di illeciti, nonché l'individuazione delle fattispecie escluse dall'applicazione di siffatta causa di non punibilità. L'art. 4 disponeva, infine, l'abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa previsto dall'art. 2-bis della legge regionale n. 10 del 1977. In presenza di opposte e non implausibili prospettazioni, concernenti, da una parte, il rischio che la disciplina censurata potesse indebolire l'efficacia deterrente delle sanzioni e, dall'altra, la sua maggiore efficacia nella salvaguardia (sia pure tardiva) degli interessi sostanziali tutelati dalle norme sanzionatorie, considerato anche il livello di complessità di molte prescrizioni assistite da sanzioni amministrative, è stata esclusa la dedotta violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento. A fronte di tali considerazioni, il sindacato di costituzionalità "non può che cedere il passo alla discrezionalità del legislatore, in questo caso regionale, nell'individuazione dei meccanismi sanzionatori che meglio garantiscano, secondo le (non irragionevoli) valutazioni del legislatore medesimo, la tutela degli interessi sottostanti alle norme amministrativamente sanzionate". Peraltro, anche in materia penale sono stati recentemente previsti dal legislatore statale meccanismi di riduzione o addirittura di esclusione della pena per i reati perseguibili a querela, anche in mancanza di sua remissione, a fronte di condotte riparatorie delle conseguenze dell'illecito da parte del suo autore (art. 162-ter cod. pen.). "Scelte legislative siffatte corrispondono a legittime opzioni di politica criminale o di politica sanzionatoria", che la Corte "ha il dovere di rispettare, nella misura in cui non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o non si traducano – nella materia delle sanzioni amministrative – in un evidente pregiudizio al principio del buon andamento dell'amministrazione". La disciplina in esame, sebbene non irragionevole, è risultata tuttavia lesiva del principio di legalità delle sanzioni amministrative. Anche rispetto ad esse, così come per le sanzioni penali, si pone l'esigenza di predeterminare a livello legislativo i presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio, con riferimento alla descrizione della condotta sanzionata, alla tipologia e al *quantum* della sanzione e alla struttura di eventuali cause esimenti, così da tutelare i consociati da possibili abusi da parte della pubblica autorità. Le disposizioni scrutinate non soddisfacevano tale esigenza di predeterminazione, in quanto affidavano la disciplina dell'istituto quasi interamente a un atto amministrativo generale. Infatti, "lunghi dal limitarsi ad affidare all'autorità amministrativa un ruolo meramente compilatorio (...), e lunghi dal riservare alla stessa semplici specificazioni di carattere tecnico del precetto" (sentenza n. 134 del 2019), esse omettevano radicalmente di definire il preciso ambito di applicazione dell'istituto, ivi compresi i casi in cui la sanabilità della violazione era da escludere, senza indicare il termine per la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti dell'illecito, né tantomeno le relative conseguenze, non essendo precisato in alcun modo se tali condotte riparatorie facessero effettivamente venire meno qualsiasi sanzione, ovvero comportassero una mera riduzione di quella originariamente prevista.

#### **5.1.5.8. La preclusione del lavoro di pubblica utilità e del conseguente beneficio del dimezzamento della sospensione della patente al soggetto responsabile di guida in stato di ebbrezza nelle ipotesi non costituenti reato**

La sentenza n. 62 ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 186, comma 9-bis, cod. strada (aggiunto dalla legge n. 120 del 2010), impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede un istituto o una prestazione che consenta alle persone incorse nella violazione del precedente comma 2, lett. a), di beneficiare della riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente di guida, parimenti a quanto stabilito per le ipotesi penalmente rilevanti di cui alle lett. b) e c) dello stesso comma. L'art. 186 cod. strada, nel sanzionare la guida in stato di ebbrezza, al secondo comma, prevede per il trasgressore trattamenti differenziati in relazione alla gravità delle condotte compiute. In particolare, la lett. a) prevede una sanzione amministrativa pecuniaria e la sanzione accessoria della sospensione della patente da tre a sei mesi qualora sia stato accertato un valore corrispondente a un tasso alcolemico superiore a 0,5 e non superiore a 0,8 grammi per litro; la lett. b), nel caso di tasso alcolemico superiore a 0,8 e non superiore a 1,5 grammi per litro, sanziona il trasgressore con l'ammenda da euro 800 a 3.200 e l'arresto fino a sei mesi nonché con la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente da sei mesi ad un anno; la lett. c) prevede, nel caso di tasso alcolemico superiore a 1,5 grammi per litro, l'ammenda da euro 1.500 a 6.000, l'arresto da sei mesi ad un anno nonché la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente da uno a due anni, la confisca del veicolo con il quale è stato commesso il reato (salvo che lo stesso appartenga a persona estranea al reato) e la revoca della patente in caso di recidiva nel biennio. In questo contesto, la denunciata disposizione prevede la possibilità per il giudice di sostituire, nei casi costituenti reato e sempre che la fattispecie non sia aggravata dal fatto di aver cagionato un incidente stradale, la pena detentiva e quella pecuniaria con quella del lavoro di pubblica utilità, consistente nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività, da svolgere, in via prioritaria, nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e volontariato o centri specializzati di lotta alle dipendenze. All'esito dello svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità il giudice fissa una nuova udienza e dichiara estinto il reato, disponendo la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente e revocando la confisca del veicolo sequestrato. La Corte, dopo aver ricordato che la norma censurata è stata già oggetto di altre pronunce (sentenze nn. 179 del 2020 e 198 del 2015; ordinanza n. 247 del 2013), non ha ravvisato alcuna incongruenza tra la posizione finale del trasgressore della fattispecie di cui alla lett. a), sanzionato in ogni caso con la sospensione della patente da tre a sei mesi, e la posizione finale del trasgressore della più grave fattispecie punita alla lett. b), come risultante all'esito del positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, che comporta, beneficiando della riduzione alla metà, un'identica misura minima di tre mesi di sospensione della patente. Per il Collegio, infatti, non è possibile estendere all'ipotesi di cui alla lett. a) il suddetto beneficio della riduzione della sospensione della patente in quanto si tratta di un illecito amministrativo mentre l'istituto delle sanzioni sostitutive è possibile per i soli illeciti penali e tra questi unicamente per quelli per i quali il legislatore stabilisce una pena detentiva, sola o congiunta ad una pena pecuniaria. In altri termini, la procedura di tipo premiale "non può (...) assumersi come *tertium comparationis*, né, tanto meno, come soluzione che possa applicarsi allo scopo di ridurre la misura della sospensione della patente conseguente alla violazione prevista dalla lettera a)" giacché essa "ha un evidente carattere speciale, culmina nella irrogazione di una pena sostitutiva ed è intimamente correlata alla natura degli illeciti penali cui la misura accede". La pretesa estensione della misura premiale anche all'ipotesi sanzionata solo in via amministrativa "trascura la particolare finalità rieducativa che l'art. 186, comma 9-bis, cod. strada riconnette alla prestazione del lavoro di pubblica utilità in sostituzione della pena pecuniaria, sola o congiunta a quella detentiva".

#### **5.1.5.9. La revoca della patente (sanzione amministrativa accessoria per i reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime)**

##### ***i) La componente inibitoria della sanzione***

La sentenza n. 68 ha chiarito che la revoca della patente è "una sanzione interdittiva della circolazione alla guida dei veicoli a motore. Essa è la risultante di due componenti: la perdita del titolo abilitativo già posseduto (con conseguente necessità di ripetere l'esame di abilitazione alla guida, diversamente che nel caso della sospensione) e l'inibizione al conseguimento di un nuovo titolo prima di un certo tempo. Tanto

è vero che l'art. 222, comma 2, ultimo periodo, cod. strada stabilisce espressamente che – di seguito alla comunicazione della sentenza di condanna o di patteggiamento – il prefetto deve emettere, nei confronti dell'interessato, provvedimento non soltanto di revoca della patente ma anche di inibizione alla guida sul territorio nazionale, per un periodo corrispondente a quello per il quale si applica la revoca". Questa componente inibitoria "fa pienamente parte del contenuto della sanzione, rappresentandone un aspetto qualificante. Avrebbe poco senso, infatti, revocare la patente al condannato, se questi potesse conseguire una nuova subito dopo: col risultato che la revoca diverrebbe, di fatto, una sanzione più lieve della sospensione (la quale inibisce la guida per tutta la sua durata, pur lasciando il condannato nella titolarità della patente). Al contrario, la sospensione è la sanzione più mite, anche (e soprattutto) perché la sua durata è inferiore a quella dell'inibizione al conseguimento di una nuova patente dopo la revoca".

### ***ii) La connotazione sostanzialmente punitiva***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 68, la voce *La natura sostanzialmente penale delle misure inibitorie della guida nella giurisprudenza convenzionale* in *Diritto interno e sistema CEDU*.

### ***iii) La ritenuta inapplicabilità del limite del giudicato in relazione alla sanzione disposta con sentenza irrevocabile in base a norma dichiarata illegittima (revirement operato con sentenza interpretativa di accoglimento)***

La sentenza n. 68 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 in quanto interpretato nel senso che lo stesso – ove è stabilito che, quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali – non si applica in relazione alla sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente, disposta con sentenza irrevocabile, ai sensi dell'art. 222, comma 2, cod. strada, dal giudice penale come sanzione amministrativa accessoria per i reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime. La questione ha tratto origine dalla sentenza n. 88 del 2019 che ha ritenuto illegittima la suddetta disposizione del codice della strada nella parte in cui non prevedeva che, in caso di condanna o patteggiamento per gli indicati reati, il giudice potesse disporre, in alternativa alla revoca, la sospensione della patente in assenza di talune aggravanti (essersi posti alla guida in stato di ebbrezza alcolica o sotto l'effetto di stupefacenti). Il rimettente, investito della richiesta di rimodulare la sanzione accessoria alla luce della pronuncia costituzionale, ha ravvisato nella lettera della norma denunciata, riferita alle sole sanzioni penali, un ostacolo insuperabile alla sostituzione della revoca con la sospensione della patente. Il tema dell'estensibilità della deroga all'intangibilità del giudicato alle sanzioni amministrative punitive, ovvero di natura sostanzialmente penale ai sensi della CEDU, è stato già risolto negativamente dalla sentenza n. 43 del 2017. Tuttavia, la presa d'atto del diverso consolidato indirizzo della corte nomofilattica, la successiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale e l'affermata natura punitiva della sanzione in esame, in linea con gli orientamenti della Corte di Strasburgo, hanno condotto all'opposto esito di accoglimento. Nel motivare l'inapplicabilità della norma censurata alle sanzioni amministrative convenzionalmente penali, la sentenza del 2017 ha evidenziato "la facoltà del legislatore nazionale di apprestare garanzie ulteriori rispetto a quelle prefigurate dalla CEDU, riservandole alle sole sanzioni formalmente penali per l'ordinamento interno". Sebbene "la giurisprudenza costituzionale avesse occasionalmente esteso alle sanzioni amministrative l'art. 25, secondo comma, Cost., il fenomeno era rimasto però circoscritto al nucleo essenziale del precetto costituzionale (il divieto di retroattività *in malam partem*) e a misure incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino". Il "processo di assimilazione delle sanzioni amministrative punitive alle sanzioni penali, quanto a garanzie costituzionali, ha però conosciuto nuovi e rilevanti sviluppi, tali da rendere non più attuali le affermazioni" contenute nella menzionata pronuncia. Superando precedenti decisioni contrarie, la Corte "ha ormai esteso alle sanzioni amministrative a carattere punitivo – in quanto tali (indipendentemente, cioè, dalla caratura dei beni incisi) – larga parte dello statuto costituzionale sostanziale delle sanzioni penali": sia quello basato sull'art. 25 Cost. – irretroattività della norma sfavorevole (sentenze nn. 96 del 2020, 112 del 2019, 223 e 121 del 2018, 68 del 2017; ordinanza n. 117 del 2019), determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze nn. 134 del 2019 e 121 del 2018) – sia quello basato su altri parametri (art. 3 Cost.) – retroattività della *lex mitior* (sentenza n. 63 del 2019), proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenza n. 112 del 2019). In particolare, la sentenza n. 63 del 2019 "ha esteso alle sanzioni amministrative punitive il principio di retroattività della *lex mitior*, ritenendo tale operazione conforme

alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell'art. 3 Cost., in ordine alle sanzioni propriamente penali, la quale (...) impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'*abolitio criminis* o la modifica mitigatrice (sentenza n. 394 del 2006). Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura punitiva, di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicarla (...) qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo vaglio positivo di ragionevolezza, al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale". Perciò, "a maggior ragione va escluso – come per le sanzioni penali – che taluno debba continuare a scontare una sanzione amministrativa punitiva inflittagli in base a una norma dichiarata costituzionalmente illegittima: dunque, non già oggetto di semplice ripensamento da parte del legislatore, ma affetta addirittura da un vizio genetico, il cui accertamento impone, senza possibili eccezioni, di lasciare immune da sanzione, o di sanzionare in modo più lieve, chiunque dopo di esso commetta il medesimo fatto". Peraltro, il principio di legalità costituzionale della pena è "più forte di quello di retroattività *in mitius*, il quale, nel caso di successione di leggi modificative, incontra, di regola, in base alla normativa codicistica, il limite della definitività della pronuncia di condanna (art. 2, quarto comma, cod. pen.). Alla luce del diritto vivente formatosi in sede di interpretazione dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 (...) tale limite non opera invece nel caso di declaratoria di illegittimità costituzionale che rimoduli il trattamento sanzionatorio della fattispecie: l'esigenza che la pena risulti conforme a Costituzione lungo tutto il corso della sua esecuzione prevale sulle esigenze di certezza e stabilità dei rapporti giuridici, a cui presidio è posto l'istituto del giudicato. L'esito del bilanciamento tra i contrapposti valori non può (...) ribaltarsi per le sanzioni amministrative a connotazione punitiva, particolarmente quando si tratti di sanzione quale la revoca della patente". La recente giurisprudenza sulla "successione impropria" tra norme penali e norme sanzionatorie amministrative punitive, conseguente a interventi di depenalizzazione, "ha posto adeguatamente in evidenza, ai fini dell'operatività del divieto di retroattività sfavorevole, come un apparato sanzionatorio di natura formalmente amministrativa possa risultare, in concreto, più afflittivo rispetto all'apparato sanzionatorio previsto per i reati" (sentenze nn. 96 del 2020, 223 del 2018, 68 del 2017). Se è vero, infatti, che "la sanzione penale si caratterizza sempre per la sua incidenza, attuale o potenziale, sul bene della libertà personale (la stessa pena pecuniaria potendo essere convertita, in caso di mancata esecuzione, in sanzioni limitative della libertà personale stessa), incidenza che è, invece, sempre esclusa per la sanzione amministrativa; e se è vero, altresì, che la pena possiede un connotato speciale di stigmatizzazione, sul piano etico-sociale, del comportamento illecito, che difetta alla sanzione amministrativa, nondimeno, l'impatto della sanzione amministrativa sui diritti fondamentali della persona non può essere sottovalutato: ed è, anzi, andato crescendo nella legislazione più recente. A rendere maggiormente severo il regime sanzionatorio amministrativo può contribuire, d'altro canto, anche il fatto che la sanzione amministrativa, diversamente dalla pena, resta sottratta a istituti che ne evitano la concreta esecuzione, quale, in specie, la sospensione condizionale". Nell'ipotesi *de qua*, "non appare, in effetti, costituzionalmente tollerabile che taluno debba rimanere soggetto per cinque anni, anziché per un periodo di tempo nettamente minore, ad una sanzione inibitoria della guida di veicoli a motore – con tutte le limitazioni che ciò comporta nella vita contemporanea, compresa (...) l'impossibilità di svolgere la propria attività lavorativa – inflittagli sulla base di una norma che, all'indomani del passaggio in giudicato della sentenza di condanna, è stata riconosciuta contrastante con la Costituzione. Ciò, quando invece il condannato a una, anche modesta, pena pecuniaria potrebbe giovare, finché non è eseguita, della sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale che ne mitighi l'importo".

***5.1.5.10. Il diritto al silenzio e la non sanzionabilità della persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) – Invito al legislatore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 84, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

### **5.1.5.11. La confisca urbanistica**

#### ***i) L'influenza della giurisprudenza della Corte EDU sulle modalità applicative della sanzione (l'evoluzione dall'originario automatismo all'accertamento di un profilo colposo nei soggetti ablati e alla verifica di proporzionalità della misura)***

La sentenza n. 146 ha rammentato che, già nella vigenza dell'art. 19 della legge n. 47 del 1985 di cui l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 recepisce i contenuti operandone una sostanziale novazione, “la confisca per lottizzazione abusiva (o altrimenti detta urbanistica) è stata ritenuta una sanzione amministrativa che consegue a una sentenza che accerti la sussistenza dei presupposti del reato in questione, anche prescindendo dall'adozione di una sentenza di condanna (ordinanza n. 187 del 1998). Tale regime di accessorialità è con tutta evidenza finalizzato ad assicurare che la misura ablatoria possa garantire le finalità perseguite dal legislatore attraverso la previsione del reato di lottizzazione abusiva, consistenti nella salvaguardia della funzione pianificatoria e della sua riserva in capo all'autorità comunale. Proprio in ragione del fatto che la lottizzazione abusiva è una forma di intervento sul territorio ben più incisiva, per ampiezza e vastità, di quanto non sia la costruzione realizzata in difformità o in assenza di concessione, con compromissione molto più grave, nel primo caso, della programmazione edificatoria del territorio stesso (sentenza n. 148 del 1994), essa si rivela rivolta a tutelare un bene giuridico di particolare rilievo, perché attinente non solo alla tutela del paesaggio e dell'ordinato sviluppo urbanistico rispetto a forme isolate e puntuali di aggressione, ma anche e soprattutto alla salvaguardia della stessa funzione pianificatoria comunale, intesa come momento terminale e ineludibile della complessiva strategia di programmazione delle forme di intervento sul territorio”. In base a tali presupposti, la confisca è stata inizialmente interpretata e applicata nel senso che “essa, anche con riguardo ai terzi acquirenti delle aree illegittimamente frazionate o dei beni abusivamente costruiti, potesse essere disposta automaticamente dal giudice per il solo fatto obiettivo costituito dal carattere abusivo dell'opera, prescindendo così tanto da un accertamento della sussistenza dell'elemento psicologico del reato, quanto (...) da una verifica della necessaria proporzionalità della misura ablatoria”. Entrambi questi profili sono stati presi in esame dalla Corte di Strasburgo, che, nelle pronunce rese nel caso Sud Fondi srl e altri contro Italia (decisione 30 agosto 2007 e sentenze 20 gennaio 2009 e 10 maggio 2012), ha ritenuto “le modalità applicative della confisca (...) in contrasto sia con l'art. 7 CEDU, perché la natura punitiva della stessa richiede che venga accertato dal giudice un grado di partecipazione almeno colposo per l'autore materiale del reato, sia con l'art. 1 Prot. addiz. CEDU. Rispetto a quest'ultimo, in particolare, la Corte EDU ritenne, allora, la portata generalizzata della confisca sproporzionata rispetto allo scopo da essa perseguito, connesso al ripristino della conformità dell'area alle prescrizioni urbanistiche”; “sarebbe stato ampiamente sufficiente prevedere la demolizione delle opere incompatibili con le disposizioni pertinenti e dichiarare inefficace il progetto di lottizzazione”. In seguito, “la giurisprudenza di legittimità, pur tenendo ferma la qualifica della confisca urbanistica come sanzione amministrativa (e la conseguente legittimità della sua applicazione pur in assenza di un provvedimento formale di condanna ad opera del giudice), ha introdotto plurimi correttivi volti ad adeguare le modalità applicative della stessa ai principi enunciati dalla Corte europea”. Quanto al primo aspetto, si è ritenuto che “la confisca debba essere subordinata all'accertamento della partecipazione psichica e personale del soggetto all'illecito penale, dovendo così riscontrarsi nella condotta dei soggetti colpiti dalla misura ablativa (inclusi i terzi acquirenti dei beni) un profilo almeno colposo, sotto gli aspetti dell'imprudenza, della negligenza e del difetto di vigilanza”. La sentenza costituzionale n. 49 del 2015 ha ulteriormente chiarito che, “sia che la misura colpisca l'imputato, sia che essa raggiunga il terzo acquirente di mala fede estraneo al reato, si rende perciò necessario che il giudice penale accerti la responsabilità delle persone che la subiscono, attenendosi ad adeguati standard probatori e rifuggendo da clausole di stile che non siano capaci di dare conto dell'effettivo apprezzamento compiuto”. Quanto alla verifica di proporzionalità della confisca, “si è ritenuto – innovando rispetto al precedente orientamento giurisprudenziale – che il giudice possa limitare l'intervento ablativo alle sole aree e agli eventuali manufatti direttamente interessati dall'illegittima attività lottizzatoria”. Con la sentenza 28 giugno 2018, G.I.E.M. srl e altri contro Italia, la Corte EDU è tornata a ravvisare un contrasto tra le modalità di applicazione della confisca e l'art. 1 Prot. addiz., con particolare riguardo al rispetto della necessaria proporzionalità tra i mezzi impiegati nel limitare il godimento dei beni e lo scopo, di per sé legittimo, perseguito dal legislatore con la previsione dell'illecito lottizzatorio e della connessa sanzione di natura reale. La Corte EDU ha ritenuto che quel principio non fosse stato rispettato perché “al giudice nazionale – chiamato ad applicare in modo

automatico la confisca per lottizzazione abusiva, con l'unica eccezione che questa riguardi i terzi in buona fede – non era stato consentito di valutare gli strumenti più adatti alle circostanze del caso di specie e, più in generale, di bilanciare lo scopo legittimo perseguito dal legislatore con i diritti di coloro i quali sono colpiti dalla sanzione. Al fine di valutare la proporzionalità della confisca, la sentenza in esame per contro indica, quali elementi che possono essere presi in considerazione, la possibilità di adottare misure meno restrittive, quali la demolizione delle opere non conformi alle disposizioni pertinenti o l'annullamento del progetto di lottizzazione; la natura illimitata della sanzione derivante dal fatto che essa può comprendere indifferentemente aree edificate e non edificate e anche aree appartenenti a terzi; il grado di colpa o di imprudenza dei ricorrenti, o, quanto meno, il rapporto tra la loro condotta e il reato in questione". Della necessità di adeguare le modalità applicative della confisca ai contenuti della sentenza G.I.E.M. si è fatta carico la giurisprudenza di legittimità, ribadendo "la necessità che il giudice verifichi la pertinenza delle aree e delle eventuali opere confiscate a quelle direttamente interessate dall'attività lottizzatoria, ciò che richiede un accertamento effettuato dal giudice del merito basato su dati materiali oggettivi e supportato da adeguata e specifica motivazione, sindacabile anche in sede di legittimità". Inoltre, la confisca "può essere evitata laddove, prima che la sentenza che accerti la sussistenza dei presupposti della lottizzazione abusiva diventi definitiva, sia intervenuta l'integrale demolizione di tutte le opere eseguite in attuazione dell'intento lottizzatorio, unitamente alla eliminazione dei pregressi frazionamenti e delle loro conseguenze, così che la riconduzione dell'area lottizzata alle condizioni precedenti all'abuso sia effettiva e integrale". Nella considerazione sistematica della confisca urbanistica e della sua proporzionalità si è, infine, evidenziato che "ai terzi acquirenti destinatari della misura ablativa comunque applicata dal giudice resta aperta la strada, nei confronti dei responsabili diretti dell'illecito lottizzatorio, dell'azione risarcitoria"; così come, "sempre sul piano della tutela civilistica degli acquirenti, non può non rilevarsi che gli atti di acquisto di beni oggetto di lottizzazione abusiva sono nulli, con tutte le conseguenze che da tale qualificazione discendono in termini di ripetizione dell'indebito oggettivo e dell'eventuale risarcimento del danno".

***ii) L'inammissibile richiesta di un intervento additivo volto a introdurre, quale sanzione meno grave per i soggetti responsabili di colpa lieve con riguardo alla lottizzazione abusiva, l'adeguamento parziale delle opere eseguite***

La sentenza n. 146 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, impugnato in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, nella parte in cui non prevede, per il reato di lottizzazione abusiva, la possibilità per il giudice di applicare nei confronti dei soggetti responsabili per colpa lieve la sanzione dell'adeguamento parziale alla disciplina urbanistica delle opere abusivamente costruite. Il principio di "proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito" è "applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative" e la confisca, per la sua incidenza sulla sfera patrimoniale del singolo, è "vincolata anche al rispetto del principio di proporzionalità di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU (sentenza n. 112 del 2019)". Tuttavia, detto principio si atteggia "in modo diverso, offrendo corrispondentemente una tutela di diversa intensità, a seconda della struttura delle fattispecie sanzionatorie e delle finalità da esse perseguite". L'impossibilità di prescindere, nel giudizio di adeguatezza della sanzione, dalla "concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito" (sentenza n. 161 del 2018) ha condotto a ritenere non più conforme al quadro costituzionale e convenzionale l'applicazione della confisca urbanistica in modo automatico e indifferente alle circostanze del caso di specie. Tuttavia, ciò non conduce necessariamente ad attribuire al giudice uno strumento come quello invocato, "idoneo a trasformare alla radice la sanzione della confisca urbanistica e ad attenuarne la portata e gli effetti rispetto al reato di lottizzazione abusiva cui essa accede, sovvertendone così la funzione individuata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità". La lottizzazione abusiva "è contrassegnata, nel sistema degli illeciti urbanistici, da un grado di offensività particolarmente elevato, in quanto attenta alla stessa funzione programmatica urbanistica e perché è idonea a dar luogo a un'alterazione strutturale (e in taluni casi irreversibile) delle caratteristiche morfologiche e funzionali del territorio", mettendo il Comune di fronte al fatto compiuto di insediamenti disordinati e privi dei requisiti di vivibilità. Tali aspetti ne giustificano il complesso sistema sanzionatorio, nel quale il giudice interviene con l'applicazione della confisca in via tendenzialmente suppletiva, solo laddove a tale esito non si sia giunti in via amministrativa, con i provvedimenti previsti dall'art. 30, commi 7 e 8, del d.P.R. n. 380 del 2001 e le ulteriori eventuali determinazioni amministrative. Lo specifico concorso di strumenti

ripristinatori amministrativi e giudiziari denota l'impossibilità di applicare in sede giurisdizionale le forme di sanatoria riconosciute dalla legislazione urbanistica, come quella contenuta nell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, riferita a differenti interventi abusivi e vincolata al requisito della "doppia conformità". Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, "il diverso regime tra le due fattispecie si fonda su peculiarità di fatto in ordine alle situazioni apprezzate dal legislatore che, lungi dall'essere determinate dalle norme denunciate, attengono all'entità degli interessi urbanistici compromessi nei due casi" (sentenza n. 148 del 1994). Per le medesime ragioni, non è stata ritenuta invocabile quale *tertium comparationis* la fattispecie prevista dall'art. 98, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale consente al giudice che accerti la violazione delle prescrizioni sulle costruzioni in zone sismiche di prescrivere, in alternativa all'ordine di demolizione, le misure necessarie per rendere le opere conformi. In considerazione dell'articolato e differenziato quadro normativo e dello specifico trattamento sanzionatorio previsto per la lottizzazione abusiva, l'intervento additivo richiesto dal rimettente è stato ritenuto estraneo all'ambito di intervento del giudice delle leggi, perché avrebbe comportato "l'immissione nell'ordinamento di una novità di sistema (sentenze n. 103 del 2021, n. 250 del 2018 e n. 250 del 2012; ordinanza n. 266 del 2014), che richiede soluzioni normative" implicanti "scelte di modi, condizioni e termini che non spetta alla Corte stabilire (sentenza n. 148 del 1994)". L'intervento comporterebbe, infatti, la necessità di disciplinare il raccordo tra l'autorità amministrativa e quella giurisdizionale, quantomeno per valutare il tipo di interventi ripristinatori e la loro conformità alle regole della pianificazione urbanistica, anche in considerazione del fatto che "il giudice penale non ha competenza istituzionale per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici" (sentenze nn. 196 del 2004 e 370 del 1988)".

#### ***5.1.5.12. La mancata previsione di un termine di conclusione del procedimento sanzionatorio (richiesta di intervento additivo non costituzionalmente obbligato) – Monito al legislatore***

La sentenza n. 151 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui, nel disciplinare la conclusione della fase decisoria del procedimento amministrativo sanzionatorio, non prevede un termine per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti. Diversamente da specifiche normative di settore, che hanno introdotto un termine di decadenza per l'adozione dei provvedimenti sanzionatori, la legge generale sulle sanzioni amministrative stabilisce unicamente, all'art. 28, il termine di prescrizione quinquennale del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative. Tale previsione non è stata ritenuta da sola adeguata a garantire il soddisfacimento delle specifiche esigenze di certezza delle situazioni giuridiche connesse all'esplicazione del potere punitivo della pubblica amministrazione. L'esigenza di certezza, nella specifica accezione di prevedibilità temporale delle conseguenze derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri, assume una rilevanza del tutto peculiare nel procedimento sanzionatorio, perché, a differenza di quanto avviene in generale nel procedimento amministrativo, esso si risolve nell'attribuzione al trasgressore di svantaggi non immediatamente correlati alla soddisfazione dell'interesse pubblico pregiudicato dall'infrazione. In materia di sanzioni amministrative il principio di legalità non solo impone la rigorosa predeterminazione dei presupposti per l'esercizio del potere, ma deve anche necessariamente modellare il relativo procedimento, con specifico riguardo alla sua scansione cronologica. La previsione di un preciso limite temporale per l'irrogazione delle sanzioni costituisce, infatti, un presupposto essenziale per il soddisfacimento della tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà punitiva della pubblica amministrazione. Inoltre, la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione. L'ampiezza del termine di prescrizione, "di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rende inidoneo a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione". La Corte non ha potuto sanare la denunciata omissione legislativa, "essendo rimessa alla valutazione del legislatore l'individuazione di termini che siano idonei ad assicurare un'adeguata protezione agli evocati principi costituzionali, se del caso prevedendo meccanismi che consentano di modularne l'ampiezza in relazione agli specifici interessi di volta in volta incisi". Fermo restando "il doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in

ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario (sentenza n. 23 del 2013)”, tuttavia, “il protrarsi della segnalata lacuna normativa rende ineludibile (...) un tempestivo intervento legislativo. Tale lacuna, infatti, colloca l’autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell’attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione”.

#### **5.1.5.13. La (illegittima) sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l’inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia – Invito al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 185, l’analogo voce in *I rapporti economici – La proprietà*.

#### **5.1.5.14. L’(illegittima) interruzione ex lege (all’atto dell’entrata in vigore della nuova normativa sulla privacy) della prescrizione del credito vantato dal Garante per la protezione dei dati personali per somme dovute a titolo di sanzione amministrativa**

La sentenza n. 260 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 101 del 2018, che prevedeva l’interruzione *ex lege*, con decorrenza dall’entrata in vigore della nuova normativa sulla *privacy*, della prescrizione del credito vantato dal Garante per la protezione dei dati personali per somme dovute a titolo di sanzione amministrativa. I relativi procedimenti sanzionatori (art. 166 del d.lgs. n. 196 del 2003, nel testo precedente alla riforma del 2018) sono regolati dalla legge n. 689 del 1981 e si articolano in due fasi. La prima è quella istruttoria e si conclude con la contestazione immediata o la notifica degli estremi della violazione. La seconda, decisoria, è rivolta all’emanazione dell’ordinanza-ingiunzione o del provvedimento di archiviazione: l’amministrazione deve concluderla nel termine quinquennale di prescrizione *ex art. 28* della legge n. 689 del 1981. La disposizione censurata, prevedendo l’interruzione automatica, con il decorso di un nuovo quinquennio, ampliava *ex lege* il termine di cui al citato art. 28, rispetto al quale la sentenza n. 151 del 2021 ha già espresso valutazioni critiche. Tale pronuncia, pur rimettendo alla discrezionalità legislativa la precisa individuazione di un termine di decadenza per l’emanazione del provvedimento conclusivo, ha evidenziato come l’ampiezza del termine di prescrizione “di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo renda inadeguato a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell’incolpato e l’effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale” tra accertamento dell’illecito e applicazione della sanzione. Infatti, “la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell’accertamento e della contestazione dell’illecito, consentendo all’incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall’art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento e di imparzialità della PA”. La Corte ha ritenuto la disposizione censurata in “palese violazione del principio di ragionevolezza e del canone di proporzionalità”, in quanto non ha ravvisato “alcun motivo idoneo a giustificare un livello tanto intenso di compressione della posizione del privato”, non essendo tale neppure quello di far fronte al sovraccarico di oneri amministrativi derivanti dall’entrata in vigore del regolamento n. 679/2016/UE. Se questa esigenza è “la *ratio* sottesa alla scelta di disegnare una procedura amministrativa semplificata, viceversa, l’interruzione della prescrizione si configura come una ulteriore non giustificata prerogativa dell’amministrazione”. Inoltre, quando la Corte ha giustificato previsioni eccezionali di proroga di termini, lo ha fatto in presenza di condizioni che rendevano le stesse non contrastanti con l’art. 3 Cost. (sentenze nn. 356 del 2008 e 375 del 2002), come nel caso di disposizioni in materia di accertamento delle imposte (per le quali l’amministrazione è soggetta a un termine di decadenza e non solo di prescrizione), recanti una proroga contenuta per lo svolgimento di attività complesse. Al contrario, la disposizione censurata, violando il principio di proporzionalità, non ha selezionato, fra gli strumenti disponibili, quello più idoneo a conseguire lo scopo, determinando il minor sacrificio (sentenze nn. 218, 202 e 148 del 2021, 119 del 2020, 179 e 20 del 2019). Infatti, si è fatto ricorso all’interruzione della prescrizione e alla sua disciplina civilistica che, però, “si fonda su due ordini di circostanze che esprimono una *ratio* totalmente estranea, se non antitetica, rispetto alla logica” della norma in esame. Il primo gruppo di ipotesi, che legittima l’interruzione della prescrizione, si identifica con gli atti di esercizio del diritto da parte del suo titolare, vale a dire con la cessazione dell’inerzia. Al contrario, il presupposto dell’interruzione della prescrizione *de qua* consiste proprio nell’inerzia del Garante, che non si è attivato per portare a compimento il procedimento. Il secondo gruppo attiene ad atti e comportamenti univoci di riconoscimento del diritto da parte del soggetto contro cui il diritto può essere fatto valere. Per converso, nella norma non si ravvisa alcun segno di un riconoscimento del diritto dell’amministrazione da

parte del privato, rispetto al quale non è stato ancora accertato l'obbligo di pagamento della sanzione, essendo lo stesso in attesa di un provvedimento che dia risposta alle sue contestazioni.

## ***5.2. L'impiego presso le pubbliche amministrazioni***

### ***5.2.1. La persistente differenza tra il lavoro privato e il lavoro pubblico contrattualizzato (soggetto ai principi stabiliti dall'art. 97 Cost.)***

Il lavoro pubblico e il lavoro privato “non possono ritenersi totalmente assimilati e le differenze, pur attenuate, permangono anche in seguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. I principi costituzionali di legalità ed imparzialità, che si esprimono anche nella necessità del pubblico concorso, in conformità all'art. 97 Cost., contribuiscono a conformare la condotta della pubblica amministrazione e l'esercizio delle funzioni che le sono riconosciute quale datore di lavoro pubblico in regime contrattualizzato”. Così la sentenza n. **180**.

### ***5.2.2. L'accesso ai pubblici uffici***

#### ***5.2.2.1. Il concorso quale modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale pubblico***

“L'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione sono assicurate dal principio del pubblico concorso, che costituisce la modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche” (sentenze nn. 36 del 2020 e 40 del 2018). Così la sentenza n. **195**.

#### ***5.2.2.2. La natura aperta e comparativa della selezione quale carattere essenziale di un effettivo concorso pubblico (l'insufficienza del requisito del superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, e della previsione di un esame al termine di un corso-concorso)***

La sentenza n. **95**, nell'individuare gli “elementi essenziali del concorso pubblico” (sentenze nn. 299 del 2011 e 225 del 2010), si è riferita a un’“effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa”. La Corte ha già ritenuto “eccessivamente generico il requisito del previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, quando essa (...) non garantisce che la scelta abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che si è chiamati a svolgere” (sentenze nn. 277 del 2013, 127 del 2011 e 225 del 2010). “Né la previsione di un esame finale, al termine del corso, sopperisce a tale mancanza, avendo tale prova il solo scopo di verificare la proficuità della partecipazione al corso stesso: la giurisprudenza costituzionale ha infatti già affermato che lo svolgimento di un corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile ad un concorso pubblico (sentenza n. 30 del 2012)”.

#### ***5.2.2.3. Le deroghe legislative al principio del concorso pubblico (limiti e condizioni)***

Secondo la sentenza n. **227**, “la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle” (sentenze nn. 40 del 2018, 110 del 2017, 7 del 2015, 134 del 2014) e “sempre che siano previsti adeguati accorgimenti per assicurare (...) che il personale assunto abbia la professionalità necessaria allo svolgimento dell'incarico (sentenza n. 225 del 2010)”. Infatti, “la necessità del concorso per le assunzioni a tempo indeterminato discende non solo dal rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche dalla necessità di consentire a tutti i cittadini l'accesso alle funzioni pubbliche, in base all'art. 51 Cost.”.

#### ***5.2.2.4. Le procedure di stabilizzazione quali forme di reclutamento in deroga al concorso pubblico, finalizzate all'assorbimento del precariato***

La sentenza n. **250** ha osservato che “il frequente ricorso, da parte delle pubbliche amministrazioni, ai contratti a termine, di formazione e lavoro, di somministrazione e, in genere, alle forme contrattuali flessibili – pur consentito solo per esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale, ma

spesso reiterato oltre i previsti limiti temporali – ha determinato situazioni di precariato, cronicizzate nel tempo. Ciò ha indotto il legislatore ad introdurre procedure di stabilizzazione, finalizzate all’obiettivo dell’assorbimento dei lavoratori precari nel personale stabile con contratti a tempo indeterminato. Le procedure di stabilizzazione costituiscono uno strumento di reclutamento derogatorio rispetto a quello ordinario del pubblico concorso, in quanto introducono un percorso riservato ad una platea ristretta di soggetti, che risultino in possesso di determinati requisiti e abbiano maturato un determinato periodo di esperienza lavorativa in ambito pubblico, secondo dettagliate disposizioni previste da specifiche leggi”.

***5.2.2.5. L’illegittimità di misure di generale e automatico reinquadramento nei ruoli regionali del personale di enti di diritto privato, senza il previo espletamento di una procedura selettiva di tipo concorsuale***

La sentenza n. 227 ha rammentato l’indirizzo nel senso dell’illegittimità del mancato ricorso al pubblico concorso, quale “forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni” (sentenza n. 40 del 2018), “in relazione a norme regionali di generale e automatico reinquadramento del personale di enti di diritto privato (come le società a partecipazione regionale) nei ruoli delle Regioni, senza il previo espletamento di alcuna procedura selettiva di tipo concorsuale” (sentenza n. 225 del 2010). Infatti, un simile trasferimento automatico si risolverebbe “in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari”, in violazione degli artt. 97, 3 e 51 Cost. (sentenze nn. 227 del 2013 e 62 del 2012). Anche nel caso di trasferimento di funzioni da soggetti privati a enti pubblici, “l’automatico trasferimento dei lavoratori presuppone un passaggio di *status* – da dipendenti privati a dipendenti pubblici (ancorché in regime di lavoro privatizzato) – che (...) non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico (sentenza n. 167 del 2013)”. Pertanto, il generale e automatico transito del personale di un ente di diritto privato nell’organico di un soggetto pubblico regionale “non può essere realizzato senza il previo espletamento di una procedura selettiva non riservata, ma aperta al pubblico, in quanto, altrimenti, si avrebbe una palese ed ingiustificata deroga al principio del concorso pubblico”, al quale debbono conformarsi le procedure di assunzione del personale delle amministrazioni (sentenza n. 190 del 2005).

***5.2.2.6. La possibilità di assegnare ad attività socialmente utili, previa iscrizione in apposito elenco regionale, i lavoratori LSU o LPU assunti presso la società Almamiva Contact spa (norme della Regione Siciliana)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 25, l’analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

***5.2.2.7. La (illegittima) previsione della conferma nei ruoli regionali a tempo indeterminato del personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del SSN e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2019, previa presentazione di apposita domanda di mobilità (norme della Regione Puglia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 195, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

***5.2.2.8. L’(illegittima) autorizzazione, accordata all’Agenzia LAORE Sardegna, a inquadrare, senza pubblico concorso, il personale dell’Associazione regionale allevatori in servizio al 31 dicembre 2006 (norme della Regione Sardegna)***

La sentenza n. 227 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., l’art. 2, comma 40, della legge sarda n. 3 del 2009, che autorizzava l’Agenzia LAORE Sardegna a inquadrare, attraverso prove selettive concorsuali per soli titoli, il personale dell’Associazione regionale allevatori (ARAS) in servizio al 31 dicembre 2006, e l’art. 1, comma 2, della legge sarda n. 47 del 2018 (nella versione precedente alla modifica operata dalla legge regionale n. 34 del 2020), limitatamente alla parte in cui, disciplinando i compiti dell’Agenzia LAORE, stabiliva “e svolge le corrispondenti funzioni mediante l’attuazione dell’articolo 2, comma 40, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (...), nei limiti di spesa previsti dalla medesima norma”. Le deroghe legislative al principio concorsuale possono essere legittime solo se funzionali al buon andamento dell’amministrazione e al ricorrere di straordinarie esigenze di interesse pubblico. Nel passaggio di funzioni da soggetti privati a enti pubblici, il trasferimento automatico dei lavoratori presuppone un passaggio di *status* – da dipendenti privati a pubblici (ancorché

in regime di lavoro privatizzato) – che non può avvenire in assenza di una prova concorsuale aperta al pubblico. Le norme censurate vincolavano l'amministrazione a bandire una procedura che si sarebbe risolta in una riserva integrale dei posti messi a concorso a favore dei dipendenti di un ente privato, l'ARAS, per i quali era prevista anche l'entrata in servizio nell'amministrazione con la sola valutazione dei titoli e con l'anzianità pregressa già maturata presso il precedente datore privato, non soddisfacendo le condizioni che possono, in alcuni limitati casi, giustificare la deroga al principio del pubblico concorso.

#### ***5.2.2.9. L'esclusione dei lavoratori utilizzati in base a contratti di somministrazione dalla stabilizzazione mediante diretta assunzione a tempo indeterminato presso la pubblica amministrazione utilizzatrice***

La sentenza n. **250** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 20, comma 9, del d.lgs. n. 75 del 2017, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui esclude i lavoratori utilizzati in base a contratti di somministrazione di lavoro presso le pubbliche amministrazioni dalla possibilità di essere stabilizzati alle dipendenze di quest'ultime, alle condizioni previste dal precedente comma 1 per i lavoratori a tempo determinato. Ai fini della stabilizzazione, è richiesto, tra l'altro, che il personale sia stato assunto a tempo determinato attingendo a una graduatoria, a tempo determinato o indeterminato, riferita a una procedura concorsuale (ordinaria, per esami o per titoli, ovvero anche prevista in una normativa di legge) con riguardo alle medesime attività svolte e intese come mansioni dell'area o categoria professionale di appartenenza, procedura anche espletata da amministrazioni diverse da quella che procede all'assunzione. L'esclusione dalla stabilizzazione dei lavoratori utilizzati in base a contratti di somministrazione non è stata ritenuta irragionevole poiché l'instaurazione di un rapporto di lavoro a seguito di concorso pubblico, prevista per la fattispecie del contratto a termine, non è ipotizzabile anche per quella parallela del contratto di somministrazione a tempo determinato, non comportando quest'ultimo la costituzione di un rapporto diretto tra lavoratore somministrato ed ente utilizzatore. Il contratto di somministrazione – definito come contratto, a tempo indeterminato o determinato, con il quale un'agenzia di somministrazione autorizzata mette a disposizione di un utilizzatore uno o più lavoratori suoi dipendenti, i quali, per tutta la durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore – integra una fattispecie negoziale complessa nella quale il rapporto di lavoro è quello tra agenzia e dipendente e, rispetto ad esso, non rilevano le vicende del contratto concluso tra agenzia e utilizzatore. Il contratto tra l'agenzia e il dipendente non trova origine in una procedura selettiva quando l'utilizzatore è un'amministrazione pubblica in quanto i lavoratori messi a disposizione di questa, pur svolgendo la loro attività nell'interesse e sotto la direzione dell'ente, non vengono reclutati mediante l'espletamento di procedure concorsuali.

### ***5.2.3. Il rapporto d'impiego***

#### ***5.2.3.1. La discrezionalità del legislatore nell'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica e nella differenziazione del trattamento economico***

La sentenza n. **71** ha rammentato come “il legislatore goda di ampia discrezionalità, sia nell'articolazione delle carriere e dei passaggi di qualifica dei dipendenti pubblici (*ex plurimis*, sentenza n. 224 del 2020), che nella differenziazione del trattamento economico (*ex plurimis*, sentenza n. 330 del 1999), salvo il limite della palese arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza della disciplina”.

#### ***5.2.3.2. La tutela meramente risarcitoria in caso di inosservanza delle regole imperative sul contratto a termine (la diversificazione tra i settori pubblico e privato), quale corollario dei principi di uguaglianza e di accesso mediante concorso***

La giurisprudenza costituzionale ha da tempo chiarito (sentenza n. 89 del 2003) che la “diversificazione, tra il settore pubblico e il settore privato, della disciplina dei rimedi dell'inosservanza delle regole imperative sul contratto di lavoro a termine non si traduce in una illegittima e discriminatoria riduzione della tutela attribuita al pubblico dipendente, ma integra la necessaria implicazione dell'esigenza di rispettare il canone espresso dall'ultimo comma dell'art. 97 Cost., secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge; canone che, a sua volta, costituisce proiezione del principio di eguaglianza, il quale esige che tutti, secondo capacità e merito, valutati per il tramite di una procedura di concorso, possano accedere

all'impiego pubblico e che all'opposto non consente l'accesso in ruolo stabile per altra via, tanto più se segnata da illegalità. La ragione della differenza del regime di tutela del lavoratore contro l'illegittimo ricorso al contratto a termine nel contesto del lavoro pubblico rispetto a quello vigente nel contesto del lavoro privato, risiede proprio nell'esigenza di rispetto di questo principio, posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, previste dallo stesso art. 97 Cost., che rende evidente la disomogeneità tra le due situazioni e giustifica la scelta del legislatore di ricollegare alla violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego dei lavoratori da parte delle amministrazioni pubbliche conseguenze di carattere esclusivamente risarcitorio". Così la sentenza n. **250**.

#### ***5.2.3.3. L'unicità del rapporto alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale***

La sentenza n. **36** ha ribadito che "l'unicità del rapporto di lavoro alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale serve, in primo luogo, a garantire al servizio sanitario pubblico massima efficienza e funzionalità operativa" (sentenza n. 238 del 2018).

#### ***5.2.3.4. L'(illegittima) inclusione nel computo dei 18 mesi di assenza per malattia, consentiti ai dipendenti non privatizzati, dei giorni di ricovero ospedaliero o day hospital e dei giorni di assenza dovuti alle conseguenze certificate di terapie invalidanti (lo storico ritardo del legislatore rispetto alla contrattazione collettiva)***

La sentenza n. **28** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 68, comma 3, del d.P.R. n. 3 del 1957, nella parte in cui, per il caso di gravi patologie che richiedano terapie temporaneamente o parzialmente invalidanti, non escludeva dal computo dei diciotto mesi di assenza per malattia, consentiti ai dipendenti pubblici non privatizzati, i giorni di ricovero ospedaliero o di *day hospital* e quelli di assenza dovuti alle conseguenze certificate delle terapie. In via preliminare la Corte – dopo aver ricordato che la malattia come causa di sospensione del rapporto di lavoro trova la sua regolazione nell'art. 2110 cod. civ., il quale, in via di principio, garantisce la conservazione del posto di lavoro e il relativo trattamento economico – ha evidenziato che la disciplina degli aspetti quantitativi e temporali è rinviata alla legge o al contratto collettivo di riferimento, con la conseguente possibilità, come accade in riferimento al cosiddetto periodo di comportamento, che emergano differenze normative sostanziali tra il rapporto di pubblico impiego non privatizzato e quello contrattualizzato. Nonostante le suddette diversità, il Collegio non ha ravvisato la violazione del principio di uguaglianza in quanto i due tipi di rapporto di lavoro presentano differenze che, "lungi dal potersi considerare una anomalia", in realtà rispondono "alle obiettive differenze di *status*, legate al carattere privatizzato o meno del rapporto", e come tali non "sono suscettibili di un confronto diretto". La Corte ha, invece, ritenuto la normativa censurata intrinsecamente irrazionale in quanto il mancato riconoscimento del periodo di comportamento rappresenta "la manifestazione di un ritardo storico del legislatore rispetto alla contrattazione collettiva" la quale, "con la sua naturale dinamicità, è stata in grado di tener conto del progressivo sviluppo dei protocolli di cura per le gravi patologie, e in particolare delle cosiddette terapie salvavita con i loro pesanti effetti invalidanti", diversamente dalla "disciplina normativa, che, risalente ad anni ormai lontani, non è più adeguata al contesto attuale, caratterizzato (...) dalla profonda evoluzione delle terapie". Inoltre, i valori protetti dagli artt. 9 e 33 Cost., riferibili al personale docente universitario, per quanto "meritevoli della massima considerazione", "non possono costituire un ostacolo alla stabilità del rapporto di lavoro".

#### ***5.2.3.5. L'attribuzione, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi di un trattamento economico pari alla differenza tra quello tabellarmente previsto come iniziale per la qualifica superiore e il trattamento complessivamente percepito dall'incaricato***

La sentenza n. **71** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 36, primo comma, Cost., dei commi 44 e 45 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, il quale stabilisce che, a decorrere dall'anno scolastico 2012-2013, agli assistenti amministrativi incaricati di svolgere le mansioni di direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA) viene riconosciuto un trattamento economico pari alla differenza tra quello previsto per quest'ultimo al livello iniziale della progressione economica e quello complessivamente goduto dall'assistente incaricato. Il meccanismo retributivo delineato dalla normativa censurata comporta, per l'assistente amministrativo dopo 21 anni di anzianità,

l'azzeramento del compenso per le mansioni superiori (sentenza n. 108 del 2016). Tuttavia, proprio il riconoscimento di una progressione economica valorizza, e in parte remunera, la maggiore esperienza e professionalità maturata dal dipendente nel corso degli anni, tanto da escludere la denunciata manifesta irragionevolezza. Opinando diversamente, infatti, “si giungerebbe ad affermare che, a parità di mansioni svolte, sia costituzionalmente necessario riconoscere all'assistente amministrativo con un'anzianità maggiore ai 21 anni un compenso più elevato di quello previsto per il DSGA a livello iniziale, sebbene quest'ultimo sia titolare di quelle funzioni appartenendo ad un ruolo diverso ed essendo stata oggettivamente accertata con apposita selezione concorsuale la maggiore qualificazione professionale, significativa di una più elevata qualità del lavoro prestato” (sentenze nn. 115 del 2003 e 273 del 1997). Il Collegio, inoltre, ha escluso l'asserita disparità di trattamento che la normativa *de qua* riserverebbe agli assistenti amministrativi rispetto al personale docente che continua a beneficiare di un diverso criterio di determinazione del compenso, senza subire la relativa decurtazione. Infatti, tra le situazioni messe a confronto difetta la condizione di sostanziale identità in quanto è possibile individuare differenze non solo tra lo stato giuridico delle due categorie ma anche in relazione alle attività di docenza e a quelle amministrative, alle mansioni di rispettiva spettanza e agli aspetti economico-retributivi. Infine, sotto il profilo della progressione di carriera, sono stati ricordati recenti interventi normativi che “hanno previsto un regime agevolativo del tutto particolare proprio per l'accesso al profilo di DSGA da parte dell'assistente amministrativo che abbia maturato una pregressa esperienza triennale nell'esercizio delle corrispondenti mansioni, consentendo di prescindere *una tantum* dal requisito culturale della laurea, ordinariamente richiesta (sentenza n. 275 del 2020), e prevedendo delle procedure selettive riservate, nonché, per l'attribuzione dei posti, la valorizzazione dell'attività concretamente svolta”.

**5.2.3.6. La rilevanza esclusivamente giuridica della progressione di carriera (compresa la promozione “alla vigilia” dei militari) conseguita negli anni dal 2011 al 2014 dal dipendente pubblico collocato a riposo nell'arco del medesimo quadriennio e la ricaduta sul trattamento pensionistico**

La sentenza n. 92 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità degli artt. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2011, e 1, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 122 del 2013, impugnato, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che, per il dipendente pubblico in favore del quale sia stata disposta una progressione di carriera negli anni dal 2011 al 2014 e che sia stato altresì collocato a riposo nell'arco di tale quadriennio, ai fini del trattamento pensionistico, gli effetti della progressione permangano limitati esclusivamente ai fini giuridici anche oltre la data di cessazione del blocco. Analoghe questioni relative alle stesse norme – le quali rinvergono la propria *ratio* nella finalità di contenimento e razionalizzazione della spesa per il pubblico impiego (sentenze nn. 178 del 2015, 154 del 2014 e 310 del 2013) – sono state già rigettate dalla sentenza n. 200 del 2018 ove si è evidenziato che, “una volta sterilizzati *ex lege*, per effetto della disposizione censurata, gli automatismi retributivi nel quadriennio in questione, la retribuzione utile ai fini previdenziali è quella risultante dall'applicazione di tale regola limitativa, senza che (...) rilevi il momento del collocamento in quiescenza, se nel corso del quadriennio o successivamente alla sua scadenza”. La Corte, inoltre, ha ritenuto non fondata la questione relativa alla pretesa disparità di trattamento rispetto ai militari che abbiano beneficiato, nel periodo del “blocco” retributivo, della speciale promozione cosiddetta “alla vigilia” (art. 1076, comma 1, cod. ord. militare, all'epoca vigente). Tale istituto, abrogato dalla legge n. 190 del 2014, stabiliva per gli ufficiali delle Forze armate la promozione al grado superiore, in aggiunta alle promozioni previste, dal giorno precedente a quello del raggiungimento dei limiti di età o del giudizio di permanente inabilità o del decesso. In tal modo, si intendeva attenuare la rigidità del meccanismo di sviluppo della carriera militare, stante la struttura piramidale del relativo apparato con un numero particolarmente limitato di posti nelle qualifiche superiori, senza tuttavia andare ad incidere sul numero degli ufficiali superiori o di quelli generali, in quanto il provvedimento aveva effetti stipendiali per un solo giorno. Gli interessati appena promossi, con efficacia dal giorno precedente all'attribuzione della qualifica superiore, erano posti contemporaneamente in congedo per limiti di età o per inabilità permanente o comunque cessava il servizio per decesso. Invero, anche la promozione “alla vigilia”, essendo una progressione di carriera ancorché di efficacia limitata a un solo giorno, rientra nell'ambito applicativo della normativa censurata che prevede il blocco della progressione economica in tutto il pubblico impiego. Le conseguenze sul trattamento pensionistico in caso di collocamento in quiescenza nel periodo del blocco sono già state esaminate dalle sentenze nn. 200

del 2018 e 167 del 2020. Tale ultima decisione ha ribadito che “la ricaduta sul piano del rapporto previdenziale della regola dell’invarianza della retribuzione dei pubblici dipendenti in caso di progressione di carriera è generalizzata e non consente di porre utilmente a raffronto il trattamento pensionistico, spettante ai dipendenti collocati in quiescenza nel corso del quinquennio in questione, con quello riconosciuto ai dipendenti collocati in quiescenza dopo la scadenza di tale periodo”, in quanto il fluire del tempo “costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa”. In conclusione, poiché il legislatore non ha diversamente previsto, non può “esservi un trattamento differenziato tra i militari che nel periodo del blocco hanno conseguito la promozione per merito, esercitando le mansioni della qualifica superiore fino al collocamento in quiescenza, avvenuto nel periodo del blocco, e quelli ai quali nello stesso periodo è stata attribuita la qualifica superiore senza l’esercizio delle relative mansioni, come trattamento di miglior favore al momento del collocamento in quiescenza, o della sopravvenuta inabilità al servizio, o del decesso, in applicazione dell’art. 1076, comma 1, cod. ordinamento militare”.

#### ***5.2.3.7. Il segretario comunale quale funzionario statale iscritto a un albo nazionale e dipendente dal Ministero dell’interno***

La sentenza n. **95** ha richiamato l’evoluzione della disciplina del segretario comunale (sentenza n. 23 del 2019). Nell’ordinamento repubblicano, non vengono modificati, nella sostanza, “né il procedimento di nomina del segretario comunale, basato sull’assunzione per pubblico concorso, né il suo stato giuridico di funzionario statale, entrambi profili ereditati dal periodo precedente”. La legge n. 127 del 1997 ha determinato un “rilevante mutamento della sua complessiva fisionomia, riconoscendo ai sindaci il potere di nominarlo in autonomia, scegliendolo fra gli iscritti all’albo nazionale (al quale si continuava ad accedere tramite concorso pubblico), affidato alla gestione di una neo-istituita agenzia: il segretario comunale viene così definito dipendente di tale agenzia e, allo scopo di accentuare l’autonomia degli enti locali, la durata del suo incarico, a parte i casi di revoca per violazione dei (soli) doveri d’ufficio, viene fatta coincidere con quella del mandato del sindaco che lo nomina, salvo conferma”. La disciplina confluisce nel Testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000), salve successive modifiche, tra le quali la soppressione dell’agenzia nazionale, cui subentra il Ministero dell’interno. L’iscrizione all’albo nazionale dei segretari comunali è subordinata al conseguimento dell’abilitazione, in virtù della frequenza di un corso cui si accede mediante concorso pubblico, sia pur, attualmente, con procedure semplificate, previste per rimediare con maggiore celerità ai vuoti di organico verificatisi su tutto il territorio nazionale.

#### ***5.2.3.8. L’esclusione del riconoscimento, ai fini della ricostruzione della carriera del personale docente, del servizio di insegnamento non di ruolo prestato presso le scuole paritarie***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **180**, l’analogo voce in *I rapporti economici – Il lavoro*.

### ***5.3. L’attività***

#### ***5.3.1. Il legittimo adeguamento in via legislativa dei canoni di godimento dei beni pubblici***

La giurisprudenza costituzionale “ha da tempo riconosciuto la legittimità di interventi legislativi che adeguano i canoni di godimento dei beni pubblici, in quanto volti, in conformità agli artt. 3 e 97 Cost., a perseguire obiettivi di equità e razionalizzazione dell’uso di tali beni” (sentenze nn. 29 del 2017, 302 del 2010 e 88 del 1997). Così la sentenza n. **49**.

#### ***5.3.2. Il diniego automatico del rilascio della patente a soggetti sottoposti (anche in passato) a misure di prevenzione ovvero condannati per reati in materia di stupefacenti (fattispecie non assimilabile alla revoca) – Auspicio rivolto al legislatore***

La sentenza n. **152** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 120, comma 1, cod. strada, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 4, 16 e 35 Cost., nella parte in cui prevede il diniego in via automatica del rilascio della patente di guida a coloro che sono o sono stati sottoposti alle misure di

prevenzione e alle persone condannate per reati in materia di stupefacenti. La Corte ha evidenziato “l'impossibilità di una generale estensione, in via interpretativa, ai provvedimenti di diniego di rilascio dei principi affermati in riferimento ai casi di revoca del titolo”. Al riguardo, il comma 2 del medesimo art. 120 è stato dichiarato illegittimo nelle parti in cui, con riferimento alle ipotesi di condanna per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, di sottoposizione a misura di sicurezza personale e di sottoposizione a misure di prevenzione, disponeva che il prefetto “provvede”, anziché “può provvedere”, alla revoca della patente (sentenze nn. 22 del 2018, 24 e 99 del 2020). L'automatismo “della revoca della patente da parte del prefetto è stato (...) ritenuto contrario ai principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, attesa la varietà” delle fattispecie di reato e delle misure di sicurezza personali in relazione alle quali operava ed, inoltre, contraddittorio in relazione al carattere discrezionale dei provvedimenti di ritiro della patente adottati dal giudice penale, nel disporre la condanna per i reati di cui ai citati artt. 73 e 74, e dal magistrato di sorveglianza, nel disporre la misura di sicurezza. Il diniego del titolo abilitativo, invece, “riflette una condizione ostativa, che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato”. Inoltre, “l'effetto ostativo al conseguimento della patente (...) non incide in modo indifferenziato sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti”, in quanto la diversa gravità del reato commesso “assume, infatti, determinante rilievo ai fini del possibile conseguimento (...) di un provvedimento riabilitativo (...) che restituisce al condannato il diritto di richiedere la patente” (sentenza n. 80 del 2019; ordinanza n. 81 del 2020). Similmente, in caso di diniego per sottoposizione a misure di prevenzione, “è prevista la possibilità di ottenere (...) la riabilitazione” (art. 70 del d.lgs. n. 159 del 2011), la quale comporta “la cessazione degli effetti pregiudizievoli connessi alla misura, ivi compresa la preclusione del conseguimento della patente. Ciò avvalorava la tesi secondo la quale, in ipotesi di diniego di rilascio della patente, a differenza di quanto accade per la revoca, “l'ordinamento riconosce un differenziato rilievo della condotta e della personalità del soggetto, con una valutazione che assume rilevanza decisiva ai fini del possibile conseguimento” del titolo. Inoltre, non essendo contemplato nell'ordinamento un provvedimento giudiziario di contenuto analogo al diniego di rilascio della patente, non ricorre la contraddizione tra “obbligatorietà del provvedimento amministrativo e facoltatività della parallela misura adottabile dal giudice penale in relazione alla medesima fattispecie”. Ne discende che “i significativi elementi differenziali che caratterizzano rispettivamente i provvedimenti di diniego di rilascio (...) e quelli di revoca del titolo, giustificano, su un piano di non manifesta irragionevolezza, il diverso trattamento normativo”. La Corte ha comunque auspicato “una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio, nel senso di un migliore coordinamento sistematico delle distinte fattispecie, alla luce delle novità scaturite dalle precedenti decisioni”. La norma censurata non viola poi il diritto al lavoro, in quanto deve escludersi che esso “non sia di per sé esercitabile per il diniego della patente”. Infine, poiché non vi sono norme costituzionali che assicurano il diritto di guidare veicoli a motore indistintamente a tutti i cittadini, “la patente, come è concessa caso per caso in applicazione d'una norma di legge ordinaria, così può essere tolta, in virtù di un'altra norma di legge ordinaria, senza che ne soffra la libertà di circolazione costituzionalmente garantita” (sentenze nn. 6 del 1962 e 274 del 2016).

### ***5.3.3. Le caserme dell'Arma dei carabinieri quali opere di difesa militare***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **211**, la voce *L'onere per l'impresa di costituire un deposito cauzionale a favore dell'amministrazione, a pena di decadenza dal diritto di far valere le riserve iscritte sui documenti contabili, nell'ipotesi di variazione in aumento dell'importo economico dell'opera rispetto a quello contrattuale (questione avente ad oggetto norme pugliesi, inammissibile per irrilevanza) in Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile.*

## ***5.4. La finanza pubblica***

### ***5.4.1. Il principio dell'equilibrio di bilancio***

#### ***5.4.1.1. Il principio di continuità dei bilanci e degli esercizi finanziari e il relativo collegamento genetico***

Il principio di “continuità dei bilanci e degli esercizi finanziari (...) richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale (sentenza n. 274 del 2017)”. Così la sentenza n. **246**.

#### ***5.4.1.2. Il principio generale dell'impegno integrale di tutte le risorse stanziato in bilancio***

Costituisce “principio generale che tutte le risorse stanziato in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste” (sentenze nn. 171 del 2021 e 209 del 2017). “Tale principio trova vieppiù applicazione per le spese obbligatorie per il personale, che per loro natura si sottraggono a ipotesi di facile comprimibilità”. Così la sentenza n. **226**.

#### ***5.4.1.3. L'eccezionalità delle deroghe legislative alla regola del tempestivo rientro dal disavanzo di amministrazione (i requisiti di credibilità, sostenibilità e progressività e il divieto di perpetuare nel tempo il deficit strutturale)***

“I disavanzi emergenti dai rendiconti dei singoli esercizi devono essere ripianati ai sensi dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011” il quale prescrive che l'eventuale disavanzo di amministrazione, accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione; la mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Tali disposizioni sono espressive dei canoni costituzionali di sana gestione finanziaria, responsabilità di mandato ed equità intergenerazionale. “Le deroghe temporali per il risanamento introdotte in passato sono connesse a situazioni di particolari difficoltà finanziario-contabili cui il legislatore statale ha cercato, di volta in volta, di porre rimedio”. “I meccanismi normativi e amministrativi introdotti in deroga sono, comunque, subordinati all'intangibilità dei precetti costituzionali finalizzati al progressivo e coerente risanamento, alla trasparenza delle responsabilità di mandato assunte dagli amministratori in questo percorso, alla custodia dell'equità intragenerazionale e intergenerazionale in termini di proporzione tra debiti e accantonamenti pluriennali e correlati benefici” (sentenze nn. 115 del 2020 e 18 del 2019). Gli interventi di estensione temporale del ripiano del disavanzo, in deroga all'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, “non possono ritenersi compatibili con una gestione di bilancio equilibrata laddove determinino il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, in quanto potrebbero comportare una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione, lesione che disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e scoraggerebbe le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività”. Ai fini del rispetto dei summenzionati canoni “è fondamentale la credibilità, sostenibilità e progressività del rientro dal deficit; qualsiasi tecnicismo finanziario-contabile, non rispondente a tali indefettibili requisiti, risulta di per sé contrario ai precetti costituzionali”. Le deroghe eccezionali – apportate dal legislatore statale al principio immanente alla sana gestione finanziaria, secondo cui il disavanzo deve essere coperto nell'esercizio successivo all'approvazione del rendiconto e comunque non oltre il termine della consiliatura – “hanno tutte un perimetro applicativo condizionato dalla sostenibilità economica del rientro e dalla trasparenza dei meccanismi di risanamento”. Ferma restando “la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate (...), le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale” (sentenze nn. 6 del 2017 e 107 del 2016). “La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso continui rinvii, finirebbe per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione con il principio di equità intergenerazionale. È stata già sottolineata (...) la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015)”. Così la sentenza n. **235**.

#### ***5.4.1.4. L'obbligo, per l'ente che non abbia approvato il rendiconto, di ripianare integralmente l'effettivo disavanzo nell'esercizio in cui esso emerge***

La sentenza n. **246** ha rammentato che il principio contabile contenuto nel paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011 “disciplina gli effetti della tardiva approvazione del

rendiconto di un esercizio, cioè quella che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato. Da essa si fa conseguire l'effetto che il disavanzo di amministrazione è ritenuto assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. Quando l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un nuovo disavanzo, cui applicare il ripiano triennale. Il rendiconto, del resto, costituisce un adempimento essenziale nel processo di *accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi (sentenza n. 49 del 2018); appare quindi del tutto coerente che la richiamata disposizione faccia discendere le suddette, rigorose, implicazioni al verificarsi di un improprio trascinarsi nel tempo dei disavanzi presunti".

#### **5.4.1.5. Il riaccertamento straordinario dei residui quale strumento per l'emersione di disavanzi occulti**

Il riaccertamento straordinario dei residui "è stato introdotto dal legislatore statale non tanto per il riallineamento contabile, quanto, piuttosto, per far emergere disavanzi occulti provocati dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse". Pertanto, "il cosiddetto disavanzo tecnico è un vero e proprio disavanzo e senza un'appropriata copertura mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale" (sentenza n. 6 del 2017) e "il suo ripianamento fittizio viola l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost. (ordinanza n. 179 del 2018). Il tutto è motivato dal fatto che non si possono costruire e rendicontare programmi basandosi su risorse meramente figurative, le quali non assicurano la copertura delle spese iscritte in bilancio e – proprio in virtù della loro dubbia esigibilità – amplificano il rischio di ulteriori squilibri strutturali del bilancio stesso nel prosieguo della gestione (sentenza n. 309 del 2012)". Così la sentenza n. 235.

#### **5.4.2. Il principio della responsabilità di mandato**

##### **5.4.2.1. La trasparenza dei conti e il controllo democratico degli elettori**

La trasparenza contabile alla chiusura di ogni legislatura "è certamente indispensabile al fine di una corretta resa del conto e del relativo controllo democratico da parte degli elettori". La relativa esigenza "potrebbe risultare minata da eventuali oscurità contabili riferibili alla gestione precedente con l'ulteriore conseguenza che, una volta accertate, le vere dimensioni del disavanzo lasciato in eredità si rifletterebbero negativamente e in modo imprevisto sull'azione dell'amministrazione entrante. (...) Ai fini di un corretto sviluppo di una contabilità di mandato, (...) la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale (sentenza n. 49 del 2018)". Così la sentenza n. 246.

##### **5.4.2.2. La (illegittima) previsione della possibilità di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'obbligatorio accantonamento dell'anticipazione di liquidità non rimborsata al 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota rimborsata nell'esercizio, e di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità per rimborsare l'anticipazione medesima, anziché debiti pregressi**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 80, l'analoga voce in *Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)*.

##### **5.4.2.3. L'(illegittima) iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi, rivenienti dagli esercizi 2015, 2016 e 2017 e risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati, convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati (norme della Regione Abruzzo)**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 235, l'analoga voce in *Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)*.

### **5.4.3. Il principio di equità intergenerazionale**

#### **5.4.3.1. Il divieto di procrastinare irragionevolmente il recupero del deficit e di gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future**

“Il rispetto del principio di equità intergenerazionale comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. Di fronte alle difficoltà di risanare strutturalmente l’ente in disavanzo, il recupero del deficit non può essere procrastinato in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose eredità”. Così la sentenza n. 235.

#### **5.4.3.2. La (illegittima) previsione della possibilità di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall’obbligatorio accantonamento dell’anticipazione di liquidità non rimborsata al 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota rimborsata nell’esercizio, e di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità per rimborsare l’anticipazione medesima, anziché debiti pregressi**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 80, l’analogo voce in *Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)*.

#### **5.4.3.3. L’(illegittima) iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi, rivenienti dagli esercizi 2015, 2016 e 2017 e risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati, convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati (norme della Regione Abruzzo)**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 235, l’analogo voce in *Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)*.

### **5.4.4. La necessità di corredare le espressioni numeriche nei bilanci pubblici con una stima attendibile**

La sentenza n. 215 ha ribadito che “nei bilanci pubblici le espressioni numeriche devono essere corredate da una stima attendibile, assicurata dalla coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione” (sentenze nn. 4 del 2020 e 227 del 2019), poiché, “diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nel bilancio per realizzare nuove e maggiori spese (sentenza n. 197 del 2019)”.

### **5.4.5. Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)**

#### **5.4.5.1. La (illegittima) preclusione all’amministrazione in carica, insediatasi in pendenza del termine perentorio per la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, della facoltà di deliberarlo, ove non vi abbia provveduto la precedente compagine, nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 34, l’analogo voce in *Gli enti locali – La finanza – La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale*.

#### **5.4.5.2. La (illegittima) previsione della possibilità di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall’obbligatorio accantonamento dell’anticipazione di liquidità non rimborsata al 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota rimborsata nell’esercizio, e di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità per rimborsare l’anticipazione medesima, anziché debiti pregressi**

La sentenza n. 80 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., i commi 2 e 3 dell’art. 39-ter del d.l. n. 162 del 2019 in quanto – posto l’obbligo, di cui al comma 1, per gli enti locali di accantonare, in sede di approvazione del rendiconto 2019, il fondo di anticipazione liquidità (FAL) non rimborsato al 31 dicembre 2019 nel risultato di amministrazione –

prevedevano la possibilità di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'accantonamento, per un importo corrispondente alla sola quota rimborsata nell'esercizio, e di utilizzare il FAL per rimborsare la stessa anticipazione, anziché il debito pregresso. La sentenza n. 4 del 2020, cui le norme impugnate avrebbero dovuto dare attuazione, "non abbisognava di alcun intervento attuativo, non essendo necessaria la riapprovazione dei bilanci antecedenti la pronuncia". Si sarebbe dovuto, invece, procedere alla rettifica di "tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti", in modo da "ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge" e, in particolare, per i maggiori deficit emersi, "facendo applicazione delle norme vigenti nel corso dell'esercizio in cui tale ulteriore deficit era maturato", così da "attribuire a ciascuno il suo in termini di responsabilità di gestione". Nel merito, l'impugnato comma 2, con riguardo al maggior disavanzo *de quo*, stabiliva "una diluizione degli oneri di ripianamento omologa allo stesso periodo temporale previsto per il rimborso dell'anticipazione di liquidità, recando un immediato effetto perturbatore degli equilibri di bilancio". Invero, consentendo "di separare dal risultato di amministrazione l'ulteriore disavanzo", la norma introduceva "una rilevante deroga alle ordinarie regole di ripiano del maggior disavanzo eventualmente emerso", sottraendo i tempi di rientro del deficit al dettato dell'art. 188 TUEL che prevede il "ripianamento annuale, al massimo triennale, e comunque non superiore al mandato elettorale". In particolare, la disposizione censurata, in violazione del principio di responsabilità democratica, "in luogo di un ripianamento rispettoso dei tempi del mandato elettorale, ne introduce(va) uno che consent(iva) di differire l'accertamento dei risultati, ivi compresa l'indicazione di idonee coperture, oltre la data di cessazione dello stesso". Inoltre, data la possibilità per gli enti locali di riassorbire i "disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario", si sarebbero potute verificare "ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale" (sentenza n. 18 del 2019), atteso "il trasferimento dell'onere del debito e del disavanzo dalla generazione che (aveva) goduto dei vantaggi della spesa a quelle successive, senza che a quest'ultime (venisse) trasferito alcun beneficio connesso all'utilizzo di beni durevoli d'investimento". Dal canto suo, il comma 3, nel dettare le modalità di contabilizzazione del FAL, prevedendone l'utilizzo "per rimborsare l'anticipazione medesima, ne consent(iva) una destinazione diversa dal pagamento dei debiti pregressi, già iscritti in bilancio e conservati a residui passivi", completando e aggravando, in tal modo, gli effetti del comma 2. La *ratio* delle anticipazioni di liquidità "è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse, unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri"; "al di fuori di tali utilizzazioni limitate il suo impiego risulta in contrasto anche con l'equilibrio di bilancio". La norma in esame, nel prevedere il rimborso della quota annuale del maggior disavanzo *de quo* a valere sul FAL, comportava una graduale diminuzione del predetto fondo "senza che (fosse) realizzata la finalità di legge". Al contempo, la possibilità "di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità)", determinava un incremento della "capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive", in quanto, "esonorando l'ente dal rinvenimento in bilancio di effettivi mezzi di copertura" si produceva "un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione, con evidente possibilità di liberare ulteriori spazi di spesa che (avrebbero potuto) indebitamente essere destinati all'ampliamento di quella corrente". Risultava violato, in tal modo, anche il principio della sana gestione del bilancio secondo il quale "solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione", in quanto determina "un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate" (sentenza nn. 188 del 2014 e 4 del 2020); invece, "destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito".

#### ***5.4.5.3. Misure relative al commissariamento della sanità calabrese***

- i) L'affidamento allo Stato del compito di provvedere direttamente al prevalente fabbisogno della struttura commissariale e l'obbligo della Regione di mettere a disposizione un contingente massimo di 25 unità (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 168, l'analoga voce in *Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria – Misure relative al commissariamento della sanità calabrese*.

**ii) L'(illegittima) esclusione dell'erogazione del contributo di solidarietà alla Regione in caso di approvazione del nuovo piano di rientro dal disavanzo sanitario (fattispecie equiparabile all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 168, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

**5.4.5.4. L'(illegittima) esclusione delle spese sostenute dai gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica relativo al personale assunto a tempo determinato (norme della Regione Abruzzo)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 215, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi*.

**5.4.5.5. L'(illegittima) iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi, rivenienti dagli esercizi 2015, 2016 e 2017 e risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati, convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati (norme della Regione Abruzzo)**

La sentenza n. 235 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 81 e 97 Cost., gli artt. 8, comma 1, lett. a), della legge abruzzese n. 7 del 2018 e 8, comma 1, lett. a) e c), della legge abruzzese n. 2 del 2019. Gli artt. 8, comma 1, lett. a), delle due leggi regionali disponevano l'iscrizione nello stato di previsione della spesa dei bilanci regionali, rispettivamente del 2018 e del 2019, di una quota del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2014, per ciascuna delle tre annualità comprese nei bilanci; l'art. 8, comma 1, lett. c), della legge regionale n. 2 del 2019 disponeva l'iscrizione nello stato di previsione della spesa del bilancio del 2019 anche di una quota del disavanzo presunto al 31 dicembre 2015 per ciascuna delle tre annualità comprese nel predetto bilancio. Le norme censurate hanno violato i parametri costituzionali, innanzitutto, sotto i profili relativi all'equilibrio e alla sana gestione finanziaria del bilancio e alla copertura pluriennale della spesa. Esse prescrivevano "l'iscrizione in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019 di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati", non essendo previsto "alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei Conti": in tal modo, risultava pregiudicata la corretta determinazione del risultato d'amministrazione. L'iscrizione delle quote del disavanzo pregresso per gli importi prescritti dalle norme impugnate, non consentendo la corretta determinazione degli stanziamenti necessari a recuperare il reale disavanzo e comportando, conseguentemente, una "rilevante espansione della capacità di spesa in assenza di copertura (...) in contrasto con il principio di equilibrio di bilancio", non era conforme al principio di prudenza nella redazione dei bilanci, che impone di fornire una previsione credibile, ragionevole e prudente delle risorse a disposizione e delle relative spese. Inoltre, il Collegio ha osservato che se, "ai fini del risanamento non viene preso a riferimento l'effettivo disavanzo emergente dall'esercizio sottoposto a rendiconto, (...) la conseguente inappropriata rateazione degli accantonamenti e dei debiti consente un aumento del deficit e non la sua progressiva riduzione", in contrasto con i canoni della sana gestione finanziaria. Infine, l'iscrizione sottostimata del disavanzo pregresso può travolgere l'intera "programmazione di entrata e di spesa nella misura in cui quest'ultima non tiene conto degli incrementi di entrata e/o delle riduzioni di spesa altrimenti necessari a garantire il pareggio in tutte le fasi del ciclo di bilancio". Le norme impugnate, nel disporre il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali che superavano, in deroga all'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, il ciclo di bilancio ordinario e la legislatura regionale, hanno leso i parametri costituzionali anche sotto altri profili, risultando foriere di potenziali ricadute negative in termini di responsabilità di mandato e di equità intergenerazionale. Infatti, il rinvio del ripianamento non consentiva di tenere "separati i risultati e le conseguenze imputabili alle amministrazioni che si sono succedute" nell'arco temporale in cui si è prodotto il deficit. Inoltre, le disposizioni censurate, recando misure che generavano squilibri nei conti della finanza pubblica, avrebbero comportato la necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive, gravanti in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle future generazioni. In proposito, il legislatore statale ha introdotto, solo in via eccezionale, disposizioni derogatorie ai principi costituzionali, aventi "un perimetro

applicativo condizionato dalla sostenibilità economica del rientro e dalla trasparenza dei meccanismi di risanamento in termini di responsabilità di mandato e di equilibrio intergenerazionale”, essendo, a tal fine, fondamentale la credibilità, sostenibilità e progressività della disciplina del rientro dal deficit e non essendo, invece, ammissibili tecnicismi contabili che non presentano tali requisiti. Peraltro, il denunciato meccanismo di ripianamento non rappresentava una “semplice operazione di riallineamento contabile cui (avrebbero concorso) pregressi risultati di esercizio diversi” e, in particolare, quelli conseguenti alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuate in occasione dell’introduzione della contabilità armonizzata. Il riaccertamento dei residui non “è stato introdotto dal legislatore (...) per il riallineamento contabile quanto piuttosto per far emergere disavanzi occulti provocati dal mancato aggiornamento delle situazioni creditorie e debitorie pregresse” e, conseguentemente, quello risultante dal riaccertamento “è un vero e proprio disavanzo”, il cui “ripianamento fittizio viola l’obbligo di provvedere alla copertura della spesa” *ex art. 81, terzo comma, Cost.*

**5.4.5.6. L’(illegittima) esclusione delle spese del personale delle ex Comunità montane, confluito nel comparto regionale, dai limiti di finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale (norme della Regione Basilicata)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **247**, l’analogia voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi*.

**6. L’ordinamento giurisdizionale**

**6.1. La giurisdizione e l’incidente di costituzionalità**

**6.1.1. La legittimazione a quo e il carattere diffuso della verifica di compatibilità della legge con la Costituzione**

**6.1.1.1. Le sezioni semplici della Corte di cassazione**

La sentenza n. **33** ha precisato che “l’obbligo per una sezione semplice della Corte di cassazione di astenersi dal decidere in contrasto con il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite attiene al piano dell’interpretazione della legge, non a quello della verifica della compatibilità della legge (così come interpretata dalle Sezioni unite) con la Costituzione; verifica, questa, che l’ordinamento italiano affida a ogni autorità giurisdizionale durante qualsiasi giudizio, consentendo a tale autorità di promuovere direttamente questione di legittimità costituzionale (...), senza dover sollecitare allo scopo altra istanza superiore di giudizio”.

**6.1.1.2. Il giudice del rinvio**

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **123**, “se è vero che il giudice del procedimento in riassunzione è tenuto a conformarsi a quanto deciso dalla suprema Corte, è vero anche che, nel fare applicazione della norma al giudizio di rinvio, deve essere legittimato ad eccepire l’illegittimità costituzionale” (sentenze nn. 293 del 2013 e 204 del 2012; ordinanza n. 118 del 2016).

**6.1.1.3. Il giudice dell’esecuzione penale (in relazione a una norma già applicata dal giudice della cognizione che si frapponga all’adempimento degli obblighi conformativi scaturenti da una pronuncia della Corte EDU)**

La sentenza n. **147** ha ribadito che “gli obblighi conformativi dell’ordinamento interno scaturiti dalla pronuncia della Corte europea dei diritti dell’uomo, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, hanno portato (...) a statuire, nella sentenza n. 210 del 2013, che il giudice dell’esecuzione penale può sollevare in riferimento al parametro convenzionale la questione di legittimità costituzionale di una norma interna già applicata dal giudice della cognizione, qualora questa si frapponga all’adempimento di simili obblighi conformativi, quando si debba applicare una decisione della Corte europea in materia sostanziale, relativa ad un caso che sia identico a quello deciso e non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare un rimedio direttamente in sede esecutiva. La sentenza n. 210

del 2013 ha tuttavia escluso che il giudice dell'esecuzione sia legittimato a sollevare un'analogha questione sulla base del parametro interno di cui all'art. 3 Cost.”.

#### ***6.1.1.4. Il giudice della cautela nel processo amministrativo (la condizione del mancato esaurimento della potestas iudicandi)***

Secondo la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **162**, “perché non si verifichi l'esaurimento del potere cautelare del rimettente, con conseguente inammissibilità della questione di costituzionalità per irrilevanza nel giudizio *a quo*” (ordinanze nn. 150 del 2012 e 307 del 2011), “è necessario che il provvedimento sia interinale (ordinanza n. 128 del 2010), ovvero *ad tempus* (ordinanza n. 211 del 2011), o ancora provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (ordinanza n. 236 del 2010)”. Calando tali principi nel giudizio amministrativo, come strutturato prima della riforma introdotta dal d.lgs. n. 104 del 2010, si è affermato che, “se il giudice amministrativo solleva la questione di legittimità costituzionale della norma relativa al merito del ricorso, contestualmente alla decisione, senza alcuna riserva, di accoglimento o di rigetto sulla domanda di sospensione del provvedimento impugnato, la questione risulta, per un verso, non rilevante nell'autonomo contenzioso sulla misura cautelare – esauritosi con la relativa pronuncia –, e per altro verso intempestiva in rapporto alla seconda ed eventuale sede contenziosa, posto che, prima del perfezionamento dei requisiti processuali prescritti (domanda di parte, assegnazione della causa per la sua trattazione), l'organo giurisdizionale è sprovvisto di potestà decisoria sul merito e sulle questioni di costituzionalità ad esso relative, ancorché questa delibazione sia limitata alla non manifesta infondatezza delle eccezioni e solo strumentale alla predetta seconda fase del giudizio” (sentenze nn. 200 del 2014 e 451 del 1993). “Tali considerazioni continuano a valere, anche nel processo amministrativo quale strutturato dopo la riforma, per l'ipotesi di rigetto della domanda cautelare, atteso che, ai sensi dell'art. 55, comma 11, del d.lgs. n. 104 del 2010, solo la concessione della misura cautelare comporta l'instaurazione del giudizio di merito senza necessità di ulteriori adempimenti, con la conseguenza che l'eventuale questione di legittimità costituzionale non sarebbe intempestiva rispetto a tale sede contenziosa, essendo (solo) in questo caso il giudice provvisto di piena potestà decisoria”. Nella specie, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 6-ter, comma 3, del d.P.R. n. 335 del 1982, impugnato, in relazione agli artt. 3, 24 e 97 Cost., nella parte in cui, per allievi e agenti di polizia in prova, prevede l'espulsione dal corso al mero riscontro di mancanze punibili con sanzioni disciplinari più gravi della deplorazione, senza consentire una valutazione in concreto della gravità dell'infrazione e una conseguente graduazione della sanzione, né un procedimento di accertamento in contraddittorio della responsabilità. Infatti, l'incidente di costituzionalità “non viene proposto per decidere l'istanza cautelare di sospensione del provvedimento impugnato, bensì dopo il suo rigetto, al fine di dare soluzione al giudizio sotto il profilo del merito, ma prima che si radichi la potestà decisoria a esso afferente”.

#### ***6.1.1.5. Il giudice istruttore (in relazione a norme da applicare per l'adozione di provvedimenti di sua competenza)***

Per costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **169**, “nei giudizi civili attribuiti al tribunale in composizione collegiale, il giudice istruttore non può sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme da applicare per la definizione della controversia, la cui identificazione e valutazione spetta al collegio, ma può bene sollevare questioni relative a norme che egli stesso debba applicare per adottare provvedimenti attribuiti alla sua competenza” (sentenze nn. 204 del 1997 e 84 del 1996; ordinanze nn. 266 del 2014, 552 del 2000 e 295 del 1996).

#### ***6.1.2. La facoltà del rimettente di modificare l'ordine di trattazione delle domande, attribuendo rilievo assorbente al contrasto con la disciplina legislativa e priorità alla questione di legittimità costituzionale (salvo il limite della manifesta arbitrarietà)***

La sentenza n. **202** ha chiarito che “non è richiesto al giudice *a quo* di osservare un rigido ordine nell'affrontare le diverse domande proposte in giudizio, nel senso di individuare questioni pregiudiziali e preliminari, da ritenersi prioritarie nell'ordine di trattazione rispetto alla questione di costituzionalità e quindi tali da essere necessariamente esaminate prima di proporre quest'ultima, salvo che la valutazione dell'ordine delle questioni sottoposte al suo giudizio non trasmodi in manifesta arbitrarietà, comportando

la mancata trattazione di domande o motivi aventi priorità logica (ordinanza n. 179 del 2014)". Nella specie, la Corte non ha ritenuto manifestamente implausibile o incongrua "la scelta del rimettente di modificare l'ordine di trattazione dei motivi di ricorso (sentenze n. 120 del 2019 e n. 188 del 2018), dando rilievo assorbente al contrasto con la disciplina legislativa, in quanto idoneo a determinare l'annullamento *in toto* delle norme regolamentari di piano".

### ***6.1.3. La valutazione di legittimità dell'atto amministrativo alla stregua del principio *tempus regit actum****

La sentenza n. **202** ha ribadito che, "ai fini dell'instaurazione del giudizio di costituzionalità in via incidentale, la legittimità di un atto amministrativo deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione" (sentenze nn. 170, 109 e 7 del 2019; ordinanza n. 76 del 2018).

La sentenza n. **227** ha precisato che, "ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità dell'atto deve essere, comunque, esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione" (sentenze nn. 170 e 7 del 2019).

### ***6.1.4. L'onere di interpretazione conforme***

#### ***6.1.4.1. Il limite dell'univoco tenore della disposizione***

La sentenza n. **102** ha ribadito che "l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale" (sentenze nn. 253 del 2020, 174 del 2019, 82 del 2017, 36 del 2016, 232 del 2013).

#### ***6.1.4.2. L'inerenza al merito, anziché all'ammissibilità, della valutazione sull'esistenza e sulla correttezza dell'opzione ermeneutica motivatamente prescelta dal rimettente***

Laddove "il rimettente abbia considerato la possibilità di una interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale e l'abbia motivatamente scartata, la valutazione sulla correttezza, o meno, dell'opzione ermeneutica prescelta riguarda non già l'ammissibilità della questione sollevata, bensì il merito di essa" (sentenze nn. 50 del 2020, 241 e 189 del 2019, 135 del 2018 e 255 del 2017). Così la sentenza n. **17** e, in termini analoghi, la sentenza n. **64** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 168, 158, 118 e 11 del 2020.).

La sentenza n. **39** ha confermato che "la verifica dell'esistenza e della legittimità" di un'interpretazione costituzionalmente orientata "è questione che attiene al merito della controversia e non alla sua ammissibilità" (sentenza n. 158 del 2020).

La sentenza n. **202** ha confermato che "la valutazione circa la condivisibilità dell'esito interpretativo raggiunto dall'autorità rimettente attiene al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione" (sentenze nn. 150, 89 e 32 del 2021, 168 e 32 del 2020, 189 del 2019).

La sentenza n. **204** ha affermato che "l'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata – ancorché risolto dal giudice *a quo* con esito negativo per l'ostacolo ravvisato nella lettera della disposizione denunciata – consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione incidentale sollevata. La correttezza o meno dell'esegesi presupposta dal rimettente – e, più in particolare, la superabilità o non superabilità degli ostacoli addotti a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata – attiene invece al merito, e cioè alla successiva verifica di fondatezza della questione" (sentenze nn. 172 del 2021, 189 del 2019, 262 e 221 del 2015).

#### ***6.1.4.3. L'assolvimento dell'onere con una plausibile motivazione sull'esclusione di un'interpretazione adeguatrice improbabile o difficile***

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **89** ha ripetutamente evidenziato come sia sufficiente che "il giudice rimettente abbia plausibilmente escluso la possibilità di una interpretazione adeguatrice, anche sol perchè improbabile o difficile, perchè la questione debba essere scrutinata nel merito" (sentenze nn. 237 e 168 del 2020, 42 del 2017).

#### ***6.1.4.4. L'assolvimento dell'onere con un esame accurato delle alternative offerte dal dibattito ermeneutico***

“Ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, è necessario e sufficiente che il giudice *a quo* abbia esplorato la praticabilità di una interpretazione adeguatrice e l'abbia consapevolmente esclusa (...), alla luce di un accurato esame delle alternative che si profilano nel dibattito ermeneutico”. “Se l'interpretazione prescelta dal rimettente sia la sola persuasiva, è profilo che non attiene all'ammissibilità, ma al merito della questione di legittimità costituzionale e – nello scrutinio del merito – dovrà essere esaminato” (sentenze nn. 32 del 2021, 123 del 2020, 95 del 2016). Così la sentenza n. **59**.

#### ***6.1.5. Il diritto vivente***

##### ***6.1.5.1. La facoltà del giudice di assumerlo quale oggetto del sindacato di costituzionalità***

Secondo la sentenza n. **180**, “in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali” (sentenze nn. 1 del 2021, 95, 32 e 12 del 2020, 189 e 75 del 2019, 39 del 2018, 259 e 122 del 2017, 200 del 2016, 11 del 2015, 242 del 2014, 191 del 2013, 258 e 117 del 2012, 91 del 2004). “Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente” (sentenze nn. 95 del 2020, 141 del 2019, 122 del 2017 e 11 del 2015).

##### ***6.1.5.2. La facoltà del giudice di attivare l'incidente di costituzionalità, anche in difetto di un vero e proprio diritto vivente, onde evitare l'applicazione di una norma ritenuta illegittima ovvero la probabile riforma della decisione***

La sentenza n. **1** ha chiarito che, “anche in difetto di un vero e proprio diritto vivente, si deve tenere conto della circostanza che un'eventuale pronuncia di dissenso da parte del rimettente lo espone ad una assai probabile riforma della propria decisione da parte del giudice di ultimo grado: in tale ipotesi, quindi, la via della proposizione della questione di legittimità costituzionale costituisce l'unica idonea ad impedire che continui a trovare applicazione una disposizione ritenuta costituzionalmente illegittima in quanto, se il giudice non si determinasse a sollevare la questione (...), l'alternativa sarebbe dunque solo adeguarsi ad una interpretazione che non si condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata (sentenza n. 240 del 2016)”.

##### ***6.1.6. La criticata prassi della sospensione “impropria” dei processi in attesa del pronunciamento della Corte e il difetto di legittimazione all'intervento nel giudizio di costituzionalità***

La sentenza n. **218** ha sottolineato come debba “escludersi la sussistenza di una discrezionale facoltà del giudice di sospendere il processo fuori dei casi tassativi di sospensione necessaria, e per mere ragioni di opportunità” (sentenza n. 207 del 2004; ordinanza n. 202 del 2020). Pertanto, è da “stigmatizzare la prassi della cosiddetta sospensione impropria, (...) disposta, senza l'adozione di un'ordinanza di rimessione (...), in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto le stesse norme, sollevata da altro giudice. Questa prassi, che si esprime nell'adozione di un provvedimento di sospensione difforme da univoche indicazioni normative (...), priva le parti interessate della possibilità di accedere al giudizio di legittimità costituzionale e riduce, nel giudizio stesso, il quadro, offerto alla Corte, delle varie posizioni soggettive in gioco. Ciò, tuttavia, non è sufficiente a legittimare la parte a intervenire, perché altrimenti risulterebbe alterata la struttura incidentale” del giudizio di costituzionalità.

#### ***6.2. La giurisdizione e gli altri poteri***

##### ***6.2.1. Il divieto per il legislatore di risolvere in via normativa specifiche controversie (specie in favore della parte pubblica: eccesso di potere legislativo)***

La sentenza n. **46** ha rammentato che “il legislatore non può introdurre una norma al solo fine di determinare l'esito di un giudizio in termini favorevoli allo Stato o a un ente pubblico in genere, non esclusi gli enti locali (...); ciò costituirebbe eccesso di potere legislativo censurabile anche in relazione

all'art. 6 CEDU. Non è infatti consentito risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie (...), violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi” (sentenze nn. 12 del 2018, 85 del 2013, 94 del 2009 e 374 del 2000).

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **210**, “ancorché non sia vietato al legislatore, fatta eccezione per la tutela privilegiata riservata alla materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost., adottare norme retroattive, siano esse innovative a carattere retrospettivo o di interpretazione autentica, non è consentito risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie (...), violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi” (sentenze nn. 46 del 2021, 12 del 2018 e 191 del 2014).

### ***6.2.2. La legittimazione del giudice d'appello a proporre un conflitto tra poteri non sollevato in primo grado, quale conseguenza del carattere diffuso del potere giudiziario***

La sentenza n. **110** ha affermato che “il giudice d'appello, in forza dell'effetto devolutivo dell'impugnazione, ha rilevanti poteri di cognizione e di decisione e, quindi, ha il potere di porsi ogni questione non preclusa che ritenga rilevante ai fini del decidere. Di conseguenza, anche il giudice d'appello è competente ad esprimere in via definitiva la volontà del potere cui appartiene (...) ed è legittimato a proporre un conflitto non sollevato dal giudice di primo grado” (sentenze nn. 235 del 2005, 371 e 331 del 2006). “Ciò, in virtù del carattere diffuso del potere giudiziario” quale tradizionalmente riconosciuto (ordinanza n. 229 del 1975). Del resto, nei precedenti richiamati, “si è escluso che possa sussistere un effetto preclusivo a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del giudice di appello, sia quando il giudice di primo grado abbia adottato una decisione di improcedibilità (sentenza n. 235 del 2005), sia quando abbia pronunciato una sentenza di condanna (sentenza n. 331 del 2006)”. Ad analoga conclusione si era *a fortiori* pervenuto “anche con riferimento al conflitto sollevato dal giudice civile, pur a fronte di una sentenza che in sede penale aveva stabilito non doversi procedere, per gli stessi fatti, in ragione di una delibera di insindacabilità (sentenza n. 371 del 2006)”. Per contro, ritenere preclusa al giudice di appello la possibilità di sollevare conflitto tra poteri, esclusivamente in conseguenza della diversa opzione privilegiata dal giudice di primo grado, significherebbe “impedire di esercitare attribuzioni che gli appartengono (...) laddove investito del giudizio d'impugnazione ad opera di una delle parti processuali”; e significherebbe altresì riconoscere che “l'imputato non potrebbe più beneficiare degli effetti della delibera d'insindacabilità: ma non in conseguenza del controllo operato dalla Corte costituzionale sull'esercizio del potere valutativo” di una delle Camere, bensì, in ipotesi, “a causa della scelta del giudice di primo grado di ignorare proprio il risultato dell'apprezzamento parlamentare. Un esito paradossale, la neutralizzazione del quale sarebbe, a quel punto, rimessa ad una nuova valutazione della Camera d'appartenenza, volta a sollevare un diverso conflitto contro l'esercizio del potere giurisdizionale ad opera del giudice di secondo grado: evenienza, tuttavia, nient'affatto scontata. Con il risultato finale, in termini sistematici, di una possibile diminuzione della garanzia della funzione parlamentare assicurata dall'art. 68 Cost.”.

### ***6.2.3. La revisione delle convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010, ferma la piena efficacia degli accordi fino al 1° gennaio 2019***

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in relazione agli artt. 97, 101, 102, 111, 113, 117, primo comma, Cost., 6 della direttiva 2001/77/CE, 6 CEDU e 1 del Protocollo addizionale nonché 2 del Protocollo di Kyoto, dell'art. 1, comma 953, della legge n. 145 del 2018 che conferma fino al 1° gennaio 2019 la piena efficacia degli accordi tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali, contenenti misure compensative, liberamente pattuiti prima dell'entrata in vigore delle Linee guida ministeriali (3 ottobre 2010), prevedendo l'obbligo di revisione e di adeguamento solo *pro futuro*. La Corte – dopo aver ricordato che il legislatore non può introdurre una norma al solo fine di determinare l'esito di un giudizio in termini favorevoli allo Stato o a un ente pubblico, non esclusi gli enti locali – ha evidenziato che il precetto censurato ha inteso tutelare il mercato e l'ambiente con un intervento bilanciato di razionalizzazione. Il mantenimento dell'efficacia dei vecchi

accordi tra operatori e Comuni (*ante* 3 ottobre 2010) non solo non ha alcuna portata sanante di un'asserita invalidità sopravvenuta ma è giustificato da una complessiva ragionevolezza. La norma, infatti, trova congrua giustificazione nella finalità di tutelare il mercato e l'ambiente, preservando anche la tenuta dei bilanci comunali, obiettivi qualificabili come "motivi imperativi d'interesse generale". Quanto alla dedotta violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU, si è osservato che "l'incertezza del quadro normativo di riferimento e l'insussistenza di un diritto vivente sull'invalidità delle convenzioni che contemplano misure di compensazione meramente patrimoniale in favore dei Comuni stipulate prima dell'entrata in vigore delle Linee guida del 2010, non può far ritenere che il diritto di proprietà così inteso degli operatori economici sussistesse, in quanto non era fondato, come richiesto dalla stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo, su una solida base normativa". Peraltro, "un'ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni è da ritenersi ammissibile ove sussista un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo". Infine, è stata rigettata la censura di violazione degli obblighi assunti sul piano europeo e internazionale in relazione al preminente principio di massima diffusione delle energie rinnovabili. I Comuni, pur partecipando alla conferenza di servizi, "non hanno alcuna competenza in ordine al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di impianti di produzione di energia rinnovabile", demandata dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 alla Regione o alla Provincia delegata, sicché "il regime delle convenzioni in esame, frutto di un libero accordo tra le parti, non può incidere negativamente sulla massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili, in quanto è esterno al procedimento di autorizzazione".

***6.2.4. La sindacabilità delle opinioni espresse da un soggetto non ancora eletto parlamentare (accoglimento del ricorso per conflitto tra poteri promosso dall'autorità giudiziaria e annullamento della delibera di insindacabilità del Senato della Repubblica; la ritenuta idoneità di una delibera parlamentare, pur adottata in situazione di incompetenza, a radicare un conflitto da decidere nel merito)***

La sentenza n. 110 ha dichiarato che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni rese dall'allora parlamentare europeo G. A., per le quali pende giudizio di fronte alla Corte d'appello di Brescia, "costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nell'ipotesi di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione"; ed ha conseguentemente annullato la deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato nella seduta del 10 gennaio 2017. Nel caso di specie, pur a fronte della predetta delibera, il Tribunale di Brescia, con sentenza del 3 febbraio 2017, ha proseguito il processo e ha pronunciato sentenza di merito assolvendo il senatore, per insussistenza del fatto per un primo addebito e perché il fatto non costituisce reato per un'ulteriore contestazione. A seguito dell'impugnazione della parte civile e della conseguente instaurazione del secondo grado di giudizio, la ricorrente Corte d'appello – preso atto della delibera di insindacabilità, reputata ostativa alla prosecuzione del processo – ha ritenuto di dover sollevare conflitto di attribuzione. La Corte – dopo aver escluso la mancanza dei caratteri della concretezza e attualità del conflitto – nel merito ha constatato che le dichiarazioni oggetto del procedimento penale sono state pronunciate da G. A. nell'ottobre del 2012, quando egli ancora non ricopriva la carica di senatore, ma quella di componente del Parlamento europeo. Il Collegio, pertanto, in linea con un caso precedente in cui è stato accolto il ricorso "sia per i caratteri materiali della condotta addebitata, sia – decisamente – per la sua inerenza ad un periodo anteriore all'assunzione dello *status* di parlamentare" (sentenza n. 270 del 2002), ha ritenuto che le opinioni in questione non sono state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari. È stato così rivisitato il precedente orientamento che riteneva "inammissibili conflitti di attribuzione aventi ad oggetto delibere di insindacabilità assunte dal ramo del Parlamento cui il parlamentare non apparteneva all'epoca dei fatti" (sentenze nn. 30 del 2002 e 252 del 1999). In tali occasioni si era affermato che "la inesistenza (...) di una delibera della Camera di appartenenza del parlamentare, facendo mancare la materia stessa del conflitto, non può non comportarne la dichiarazione di inammissibilità". Il Collegio, infatti, proprio alla luce di quanto deciso nella sentenza n. 270 del 2002, ha ritenuto che "il rilievo istituzionale da riconoscere a una deliberazione del Senato della Repubblica comporta che essa, quand'anche adottata in situazione di incompetenza, sia idonea a radicare, in ogni caso, un conflitto tra poteri, che non può perciò esser ritenuto inammissibile ma deve essere deciso nel merito".

### **6.2.5. La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l'estensione della legittimazione all'affrancazione)**

La sentenza n. 210 ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, Cost., 6 CEDU e 1 del primo Protocollo addizionale, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 25-*undecies* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, e 31, commi 49-*bis*, 49-*ter* e 49-*quater*, della legge n. 448 del 1998, come modificato dallo stesso art. 25-*undecies*, i quali disciplinano, con efficacia retroattiva, l'affrancazione degli immobili di edilizia convenzionata, estendendo la relativa legittimazione alle persone fisiche che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sul bene immobile. Le disposizioni censurate stabiliscono inoltre che in pendenza della procedura di rimozione del vincolo il contratto di trasferimento dell'alloggio non produce effetti limitatamente alla differenza tra il prezzo convenuto e il prezzo vincolato, che con la rimozione del vincolo si estingue l'eventuale pretesa di rimborso dell'eccedenza e che l'affrancazione determina altresì l'eliminazione di qualsiasi vincolo di natura oggettiva. La novella è stata introdotta dopo che le Sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno affermato che, in difetto di rimozione del vincolo, il prezzo massimo di cessione dell'immobile in regime di edilizia convenzionata ai sensi dell'art. 35 della legge n. 865 del 1971 segue il bene nei passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con efficacia indefinita, attesa la *ratio legis* di garantire la casa ai meno abbienti, senza consentire operazioni speculative di rivendita. Secondo le Sezioni unite, poiché la disciplina vincolistica promana da norme imperative, la violazione del vincolo di prezzo massimo di cessione determina la nullità, per contrarietà a norma imperativa, della pattuizione relativa al corrispettivo, nei limiti della differenza tra prezzo convenuto e prezzo calmierato e con sostituzione automatica della clausola viziata. In primo luogo, è stato escluso il prospettato *vulnus* alla tutela dell'affidamento, dal momento che la modifica normativa in questione è stata introdotta nel 2018, mentre risale al 2015 la pronuncia delle Sezioni unite, intervenuta a comporre un quadro normativo connotato da un elevato tasso di incertezza, nel contesto del quale si erano perfezionate le fattispecie negoziali relative all'acquisto di alloggi sociali. In tale ambito temporale non poteva essersi evidentemente consolidato un affidamento particolarmente radicato sul tenore delle disposizioni previgenti. Non è stato ritenuto sussistente nemmeno il presupposto dell'imprevedibilità dell'intervento legislativo, dal momento che il giudice di legittimità, pur avendo fornito essenziali indicazioni in merito al regime di commerciabilità dei beni di edilizia convenzionata e alla sorte dei contratti stipulati in violazione del vincolo del prezzo massimo di cessione, aveva comunque lasciato insoluto il problema della posizione dei venditori che avevano ceduto l'alloggio a prezzo di mercato sulla base delle norme antecedenti e che non erano nella possibilità di regolarizzare il regime circolatorio del bene ceduto, in quanto, in base alla disciplina allora vigente, l'affrancazione era riservata ai soli proprietari. È stato rimarcato che anteriormente alla pronuncia delle Sezioni unite il susseguirsi di interventi legislativi, modificativi del regime giuridico originario della vendita di alloggi di edilizia convenzionata, aveva determinato un quadro interpretativo eterogeneo. Parte della dottrina e della giurisprudenza avevano infatti accolto l'interpretazione che limitava l'operatività del vincolo sulla determinazione del prezzo alla prima assegnazione dell'immobile, escludendola per i successivi passaggi di proprietà. In tale contesto, il sopraggiungere di ulteriori aggiustamenti del quadro normativo non poteva pertanto costituire evenienza improbabile. In ogni caso, l'incidenza delle norme censurate sulle pretese restitutorie sorte nel vigore della disciplina originaria e oggetto di giudizi ancora in corso è stata ritenuta "supportata da una causa normativa adeguata" (sentenze n. 203 del 2016 e n. 34 del 2015) e tale da non stravolgere in modo del tutto sproporzionato l'assetto definito dalla normativa previgente. La ragione giustificatrice dell'estensione retroattiva della facoltà di affrancazione degli alloggi di edilizia convenzionata a tutte le persone fisiche che vi abbiano interesse, compresi coloro che, avendo alienato l'immobile, non vantano più diritti sullo stesso, è stata individuata "nell'esigenza di rimediare all'asimmetria, evidenziatasi soltanto alla luce delle enunciazioni delle Sezioni unite, tra le prerogative delle parti dei contratti di compravendita stipulati a prezzo libero anteriormente all'arresto nomofilattico del 2015". Si è osservato che, come emerge dai lavori preparatori, "il legislatore ha inteso risolvere un problema di ampie dimensioni sorto nel mutato quadro interpretativo scaturito dalle indicazioni del giudice di legittimità" e che "l'estensione della legittimazione all'affrancazione in capo ai venditori non si traduce in un ausilio foriero di disparità di trattamento, ma risponde, invece, a una finalità di riequilibrio che trova giustificazione proprio nei principi di uguaglianza e di ragionevolezza". Infatti, in base all'assetto regolatorio delineato dal diritto vivente, l'acquirente dell'alloggio sociale a prezzo di mercato avrebbe

potuto agire in ripetizione dell'indebitato e al contempo affrancare il bene, in quanto proprietario, per poi rivenderlo a prezzo libero. Viceversa, la formulazione dell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998, nel testo anteriore alle modifiche censurate, non permetteva al venditore attinto dalla pretesa restitutoria di adeguare, attraverso l'affrancazione, il valore del bene ceduto al prezzo concordato con la controparte. È stata pertanto esclusa la ricorrenza degli elementi sintomatici valorizzati dalla Corte EDU ai fini dell'accertamento di un uso distorto della funzione legislativa, come la circostanza che lo *ius novum* incida su un singolo processo di cui sia parte lo Stato o altro ente pubblico, l'imprevedibilità dell'intervento normativo e il decorso di molti anni prima che il legislatore decida di intervenire. La nuova disciplina dell'affrancazione è stata ritenuta giustificata anche con riferimento alle conseguenze prodotte nella sfera patrimoniale degli acquirenti di alloggi di edilizia convenzionata che abbiano agito per la ripetizione delle somme versate in eccedenza, risultando salvaguardato il ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Nelle finalità di riequilibrio e di composizione di interessi in conflitto perseguite dalle disposizioni censurate sono stati dunque ravvisati "motivi imperativi di interesse generale in grado di giustificare la modifica retroattiva dell'originario assetto normativo". È stata poi esclusa la violazione del principio di ragionevolezza e dell'affidamento sulla stabilità e coerenza della disciplina generale del contratto, in quanto il venditore che si avvale dell'affrancazione non modifica *ex post* il contenuto dispositivo del contratto di compravendita, ma incide sul solo regime eteronomo della circolazione del bene con esso trasferito, senza che sia configurabile un'indebita ingerenza nella sfera patrimoniale dell'acquirente, in quanto detta affrancazione "allargata" è riconducibile ad una norma che "legittimamente consente alla parte alienante di rimuovere un ostacolo alla efficacia della contrattazione sul libero mercato" e la cui *ratio* è quella della "tutela dell'interesse dell'alienante ad assolvere, sia pure *ex post*, l'impegno, contrattualmente assunto, di trasferire il bene libero da pesi". Tale interesse è stato reputato non recessivo rispetto a quello dell'acquirente alla conservazione del vincolo di prezzo, dal momento che le parti acquirenti, stipulando il contratto di compravendita secondo le regole di mercato, non hanno inteso avvalersi del regime di favore proprio dell'edilizia convenzionata. È stata infine esclusa l'incidenza sulla funzione pubblicistica dell'edilizia convenzionata del riconoscimento della facoltà di affrancare l'alloggio sociale dopo cinque anni dalla prima assegnazione. Tale facoltà non comporta infatti né la soppressione né la limitazione di alcun diritto, ma consente al beneficiario di scegliere se continuare a fruire dell'immobile a fini abitativi ovvero se utilizzare, nell'esercizio dell'autonomia privata, le sue potenzialità reddituali immettendolo nel libero mercato, dietro versamento di un corrispettivo pecuniario al Comune. Peraltro, il termine per l'affrancazione è stato ritenuto "coerente con l'opzione di fondo per la non perpetuità dei vincoli, che emerge dalla legislazione in materia di edilizia convenzionata" e di cui si ha significativa conferma nell'originaria previsione di un termine ventennale per l'eliminazione del vincolo di inalienabilità degli alloggi concessi in piena proprietà e nella successiva introduzione di moduli consensuali che consentono una riduzione della durata del vincolo del prezzo massimo di cessione. Infine, non è stata ritenuta sindacabile la determinazione dell'importo dovuto per l'affrancazione, in quanto scaturita da una valutazione di politica economica che non travalica il normale ambito di discrezionalità del legislatore e che è risultata non manifestamente irragionevole, essendo commisurata in percentuale al valore venale del bene, "nell'ottica del temperamento tra le finalità di cura dei bisogni abitativi e di promozione della libertà di iniziativa economica nel mercato immobiliare".

### **6.3. L'organizzazione giudiziaria**

#### **6.3.1. La distinzione solo funzionale tra i magistrati**

Sin dalla sentenza n. 123 del 1970, la giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. 172, ha puntualizzato che il terzo comma dell'art. 107 Cost. ("I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni") "non ha altro significato se non quello, chiaramente risultante dalla dizione letterale della disposizione (...) e sistematicamente argomentabile altresì dalla collocazione di essa nel contesto di un articolo rivolto in tutte le sue parti a disciplinare lo *status* dei magistrati dell'ordine giudiziario, che consiste nell'escludere – con particolare riguardo ai magistrati giudicanti – rapporti di subordinazione gerarchica nell'esercizio della funzione giurisdizionale. L'assunto è stato confermato e precisato dalle pronunce successive, in cui si legge che l'Assemblea Costituente ebbe anzitutto di mira lo stato giuridico dei magistrati, nell'ambito del quale essa intendeva precludere le diversità di gradi (...): con il dichiarato scopo (...) d'imporre la soppressione dei gradi gerarchici della magistratura, sicché da

quel precetto va ricavato pur sempre il divieto di qualsiasi tipo di arbitraria categorizzazione dei magistrati stessi, non sorretta da alcuna ragione di ordine funzionale” (sentenza n. 86 del 1982; ordinanze nn. 523 del 1995 e 275 del 1994). Il tema del trattamento economico dei magistrati, dunque, “non interseca affatto l’ambito di applicazione della disposizione costituzionale in parola (sentenza n. 133 del 1985), volta a vietare che tra i magistrati si stabiliscano rapporti di supremazia gerarchica” (sentenze nn. 310 del 1992 e 18 del 1989).

### ***6.3.2. La funzione giurisdizionale e il principio di buon andamento dell’amministrazione***

Per costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 172, il principio di buon andamento dell’amministrazione ex art. 97, secondo comma, Cost. è “riferibile all’amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all’organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari (sentenze n. 80 del 2020 e n. 90 del 2019), sotto l’aspetto amministrativo (sentenza n. 14 del 2019)”.

## ***6.4. I magistrati***

### ***6.4.1. Il disegno costituzionale del reclutamento***

#### ***6.4.1.1. La regola generale del concorso pubblico (strumento di garanzia dell’indipendenza della magistratura e meccanismo di selezione, in condizioni di uguaglianza, di personale qualificato)***

La sentenza n. 41 ha affermato che l’art. 106, primo comma, Cost., “laddove stabilisce che le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso”, “esprime la chiara scelta del Costituente per la regola generale secondo cui i magistrati ordinari – i quali, istituiti e regolati dalle norme sull’ordinamento giudiziario, esercitano la funzione giurisdizionale (art. 102, primo comma, Cost.) – sono nominati a seguito dell’espletamento di un pubblico concorso; regola rispetto alla quale costituisce eccezione la possibilità prevista dal terzo comma della stessa disposizione, che, su designazione del CSM, siano chiamati all’ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d’esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori”. Tale assetto rappresenta “il punto di arrivo di un complesso dibattito, in sede di lavori dell’Assemblea Costituente, riguardo alle modalità più idonee di assunzione dei magistrati in coerenza con le scelte fondamentali in ordine all’autonomia e all’indipendenza dell’ordine giudiziario da ogni altro potere (art. 104, primo comma, Cost.) e alla soggezione del giudice solo alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), nonché al divieto di istituzione di giudici straordinari o giudici speciali (art. 102, secondo comma, Cost.). La regola generale del pubblico concorso è stata individuata come quella più idonea a concorrere ad assicurare la separazione del potere giurisdizionale dagli altri poteri dello Stato e la sua stessa indipendenza, a presidio dell’ordinamento giurisdizionale”, posto dalla Costituzione “quale elemento fondante dell’ordinamento della Repubblica”. La Corte ha da lungo tempo chiarito che “il sistema generale di reclutamento mediante pubblico concorso è strumentale all’indipendenza della magistratura”: pur se la sua prescrizione “costituisce essenzialmente una norma di garanzia di idoneità a esercitare le funzioni giurisdizionali, nondimeno la stessa concorre a rafforzare e a integrare l’indipendenza della magistratura (sentenza n. 1 del 1967), non diversamente dalla garanzia dell’inamovibilità (art. 107, primo comma, Cost.). Il concorso pubblico garantisce, da un lato, la possibilità di accesso alla magistratura ordinaria a tutti i cittadini, in aderenza al disposto dell’art. 3 Cost., evitando ogni discriminazione, anche di genere (sentenza n. 33 del 1960) e, da un altro, assicura la qualificazione tecnico-professionale dei magistrati, ritenuta condizione necessaria per l’esercizio delle funzioni giudiziarie. Mira infatti a verificare un iniziale *standard* uniforme di sapere giuridico, destinato ad affinarsi nel tempo, quale garanzia minima, ma essenziale, dell’esercizio della giurisdizione in modo neutrale”. La sentenza n. 76 del 1961 ha sottolineato che “la funzione della interpretazione ed applicazione della legge richiede il possesso della tecnica giuridica da parte dei giudici togati”.

#### ***6.4.1.2. Le eccezioni alla regola del concorso pubblico e la scelta conservativa del Costituente in relazione alla magistratura onoraria (da tempo operante con profitto nel settore della “giustizia minore”)***

La sentenza n. 41 ha puntualizzato che il Costituente non ha “previsto in termini assoluti l’esclusività

dell'esercizio della giurisdizione in capo alla magistratura nominata a seguito di pubblico concorso. Da una parte, ha contemplato la possibilità, con riserva assoluta di legge, di forme di partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia (art. 102, terzo comma, Cost.); possibilità che ha trovato attuazione, nel processo penale, con la previsione dei giudici popolari nelle corti di assise. Altresì possono istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura (art. 102, secondo comma, Cost.), purché sia garantita l'indipendenza dell'organo (sentenza n. 108 del 1962). Dall'altra, il Costituente si è dovuto confrontare con una situazione di fatto che, all'epoca e da lungo tempo, vedeva l'esercizio della giurisdizione anche da parte di una magistratura non già ordinaria, intesa come professionale nominata a seguito di concorso pubblico, ma onoraria, nominata diversamente (...). Il sistema dell'epoca era delineato dall'art. 4 ordin. giud. che, nella sua formulazione originaria, differenziava la magistratura onoraria da quella professionale, perché considerava come appartenenti all'ordine giudiziario, quali magistrati onorari, i giudici conciliatori, i vice conciliatori ed i vice pretori onorari (...) mentre costituivano l'ordine giudiziario gli uditori, i giudici di ogni grado delle preture, dei tribunali e delle corti, e i magistrati del pubblico ministero". "La scelta del Costituente fu essenzialmente conservativa. Si ritenne che una magistratura onoraria – che già esisteva da lungo tempo e che, nella cosiddetta giustizia minore, aveva dato un apporto normalmente valutato in termini positivi – potesse essere compatibile con la regola generale della giurisdizione esercitata da una magistratura professionale alla quale si accede mediante pubblico concorso. Tale ritenuta compatibilità si tradusse nella formulazione del secondo comma dell'art. 106 Cost.: «La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli». E tali erano (...) i magistrati onorari all'epoca della Costituente: il giudice conciliatore, comprensivo del vice-conciliatore, e il vice-pretore onorario". Entrambi esercitavano funzioni solo monocratiche e quindi ben potevano qualificarsi come "giudici singoli". "All'identificabilità del giudice singolo in un magistrato monocratico di primo grado conduceva anche la considerazione che i magistrati onorari dell'epoca (e tali sono stati in seguito per lungo tempo fino agli anni Novanta del secolo scorso) fossero il conciliatore e il vice pretore onorario, tipici giudici (esclusivamente) monocratici di primo grado, addetti alla giustizia minore".

#### ***6.4.2. L'evoluzione normativa in materia di responsabilità civile (l'eliminazione del filtro di ammissibilità e l'ampliamento delle ipotesi) e responsabilità disciplinare (la tipizzazione delle fattispecie e l'obbligatorietà dell'azione, alle condizioni di legge)***

La sentenza n. 169 ha rammentato che, nel sistema delineato dalla legge n. 117 del 1988, "in un'ottica di contemperamento dei contrapposti interessi in gioco, chi si reputa ingiustamente danneggiato per effetto di comportamenti, atti o provvedimenti di un magistrato, posti in essere con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni, ovvero per effetto di diniego di giustizia, non può agire per il risarcimento direttamente nei confronti del magistrato" (salvo che il fatto costituisca reato), ma solo contro lo Stato. Ove resti soccombente, lo Stato eserciterà a sua volta azione di rivalsa nei confronti del magistrato, peraltro con un limite di importo, pari a una frazione (un terzo, oggi la metà) del suo stipendio annuale netto al momento della proposizione della domanda di risarcimento. "Nell'intento di bloccare (...) sul nascere iniziative pretestuose o maliziose, atte a turbare il sereno svolgimento delle funzioni giudiziarie, l'art. 5 della legge n. 117 del 1988 assoggettava in origine la domanda risarcitoria nei confronti dello Stato al cosiddetto filtro di ammissibilità. Alla prima udienza, il giudice istruttore doveva rimettere, cioè, le parti al collegio affinché deliberasse in camera di consiglio, nei quaranta giorni successivi, sull'ammissibilità della domanda. Quest'ultima era dichiarata inammissibile quando non risultassero rispettati i termini e i presupposti di proponibilità normativamente stabiliti", ovvero quando apparisse manifestamente infondata. Il coevo sistema della responsabilità disciplinare dei magistrati si imperniava "sulla previsione di un unico illecito disciplinare atipico, descritto, cioè, con formula estremamente generica, la quale poteva prestarsi, almeno astrattamente, a ricomprendere le ipotesi di dolo, colpa grave e denegata giustizia assunte come generatrici di responsabilità civile". Al tempo stesso, l'azione disciplinare era, per regola generale, facoltativa. Il quadro normativo è "radicalmente mutato a seguito del d.lgs. n. 109 del 2006, con il quale è stata introdotta una nuova regolamentazione della responsabilità disciplinare dei magistrati, ispirata a principi esattamente opposti". Sul piano sostanziale, "il nuovo sistema si impernia, infatti, sulla tipizzazione degli illeciti: le sanzioni disciplinari possono essere inflitte, cioè, solo qualora risulti integrata una delle fattispecie analiticamente descritte negli artt. 2,

3 e 4 del d.lgs. n. 109 del 2006, e sempre che non entri in gioco la clausola limitativa di cui all'art. 3-bis, in base alla quale l'illecito disciplinare non è configurabile quando il fatto è di scarsa rilevanza. Tra le ipotesi di responsabilità civile, delineate dalla legge n. 117 del 1988, e le ipotesi di responsabilità disciplinare, individuate dal d.lgs. n. 109 del 2006, non vi è, peraltro, necessaria coincidenza: nel senso, in particolare, che le prime possono non rientrare tra le seconde. Al contempo, l'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione è divenuto, in via generale, obbligatorio (...). Nell'intento di evitare che – a fronte della proliferazione di denunce ed esposti da parte di privati – la nuova regola portasse a un sovraccarico della giustizia disciplinare, sono state peraltro introdotte, oltre alla (...) clausola sulla scarsa rilevanza del fatto (...), specifiche regole procedurali, intese a selezionare le notizie che giustificano il promovimento dell'azione. Si è richiesto così, anzitutto, che il Procuratore generale venga posto a conoscenza del fatto a mezzo di una denuncia circostanziata, intendendosi per tale quella che contiene tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare; in caso contrario, essa non costituisce notizia di rilievo disciplinare". Si è prefigurata, poi, una fase predisciplinare, intesa a verificare preventivamente, tramite sommarie indagini, la notizia di illecito e la plausibilità di una conseguente incolpazione. Infine, il Procuratore generale procede all'archiviazione diretta della notizia – non soggetta, cioè, a controllo giurisdizionale – se la condotta risulta disciplinarmente irrilevante, se la denuncia non è circostanziata, se il fatto non rientra in alcuna delle ipotesi previste dalla legge o se dalle indagini espletate il fatto risulta inesistente o non commesso; ciò, salvo diverso avviso del Ministro della giustizia, cui il provvedimento è comunicato. La legge n. 18 del 2015 ha riformato la disciplina della responsabilità civile dei magistrati, anche in considerazione dell'esigenza di "rimuovere profili di contrasto della normativa previgente con il diritto comunitario" (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 13 giugno 2006, in causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo spa; Corte di giustizia, sentenza 24 novembre 2011, in causa C-379/10, Commissione europea contro Repubblica italiana). In concreto, la novella ha operato una serie di interventi espansivi dell'area della responsabilità civile che vanno di là da quanto strettamente necessario a tal fine, con l'effetto, tra l'altro, di ampliare lo iato tra i fatti generatori di responsabilità civile e le ipotesi tipizzate di responsabilità disciplinare. Il legislatore del 2015 ha, in particolare, "soppresso il filtro di ammissibilità della domanda risarcitoria contro lo Stato (rivelatosi, a giudizio del legislatore della riforma, troppo selettivo nell'esperienza applicativa), abrogando *in toto* l'art. 5 della legge n. 117 del 1988" (sentenza n. 164 del 2017).

#### ***6.4.3. L'immediata trasmissione di copia degli atti dal tribunale, investito dell'azione risarcitoria contro lo Stato per danni conseguenti a condotte o provvedimenti di un magistrato, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, per l'esercizio (alle condizioni di legge e non automatico) dell'azione disciplinare***

La sentenza n. 169 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 1988 (come modificato dalla legge n. 18 del 2015), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108 Cost., nella parte in cui, secondo l'interpretazione sostenuta dal rimettente, imporrebbe al tribunale, investito dell'azione contro lo Stato per il risarcimento dei danni conseguenti a condotte o provvedimenti di un magistrato, di trasmettere immediatamente, per il solo fatto della proposizione della domanda, copia degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al fine dell'obbligatorio esercizio dell'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa alla domanda risarcitoria. La Corte ha ritenuto non implausibile l'obbligo, per il giudice investito dell'azione di risarcimento di danni cagionati da magistrati ordinari nell'esercizio delle loro funzioni, di rimettere copia degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione al fine di assicurare "una finestra conoscitiva (...) riguardo alle condotte dei magistrati che si assumono aver prodotto danni ingiusti con dolo o colpa grave, ovvero per effetto di denegata giustizia". Diversamente, non è stata condivisa la tesi in base alla quale il Procuratore generale sia tenuto immancabilmente ad esercitare l'azione disciplinare non appena abbia notizia della pendenza di un giudizio risarcitorio: tesi esclusa sulla base di una interpretazione sistematica della disciplina e della consolidata prassi della Procura generale presso la Corte di cassazione, che rimane valida anche dopo la caduta del filtro di ammissibilità della richiesta risarcitoria, originariamente previsto dall'art. 5 della legge n. 117 del 1988 e abrogato dalla legge n. 18 del 2015. I presupposti per l'esercizio, sia pure obbligatorio, dell'azione disciplinare non sono stati rivisitati dalla modifica della legge del 1988. "Da un lato, dunque, il promovimento di tale azione richiede, comunque sia, l'acquisizione della notizia circostanziata di un

fatto riconducibile ad una delle ipotesi tipiche previste dalla legge, e non può fondarsi sulla semplice notizia della pendenza di una causa risarcitoria, la quale, di per sé, non è sussumibile in alcuna fattispecie; dall'altro lato, ove pure la domanda risarcitoria presenti le caratteristiche di una notizia circostanziata di illecito disciplinare, ciò non esclude la necessità di svolgere accertamenti predisciplinari, intesi a verificare che quella notizia abbia una qualche consistenza (e non attenga, altresì, a un fatto di scarsa rilevanza, ai sensi dell'art. 3-bis del d.lgs. n. 109 del 2006)". In conclusione, "una volta escluso l'ipotizzato indefettibile esercizio dell'azione disciplinare per la mera proposizione della domanda risarcitoria (...) l'obbligo di trasmissione degli atti alla Procura (...) si rivela innocuo per i valori costituzionali evocati, lasciando ferma l'esigenza della verifica circa l'effettiva ricorrenza dei presupposti per l'esercizio – sia pur obbligatorio – dell'azione disciplinare" e scongiurando il "timore che il meccanismo possa essere maliziosamente utilizzato da soggetti interessati al fine di incidere sull'indipendenza e sulla serenità di giudizio del magistrato".

#### **6.4.4. La magistratura onoraria**

##### **6.4.4.1. La netta distinzione di status rispetto alla magistratura professionale**

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. 41 ha costantemente ritenuto la netta distinzione tra magistratura professionale e magistratura onoraria. La sentenza n. 267 del 2020 ha affermato che la differente modalità di nomina, "il carattere non esclusivo dell'attività giurisdizionale svolta e il livello di complessità degli affari trattati rendono conto dell'eterogeneità dello *status* del giudice di pace, dando fondamento alla qualifica onoraria del suo rapporto di servizio, affermata dal legislatore fin dall'istituzione della figura e ribadita in occasione della riforma del 2017". In precedenza, l'ordinanza n. 174 del 2012 ha sottolineato "l'impossibilità di assimilare le posizioni dei giudici onorari e dei magistrati che svolgono professionalmente e in via esclusiva funzioni giudiziarie, e l'impossibilità di comparare tali posizioni ai fini della valutazione del rispetto del principio di uguaglianza, a causa dello svolgimento a diverso titolo delle funzioni giurisdizionali, connotate dall'esclusività solo nel caso dei magistrati ordinari di ruolo che svolgono professionalmente le loro funzioni" (sentenza n. 60 del 2006; ordinanze nn. 479 del 2000 e 272 del 1999).

##### **6.4.4.2. Le funzioni esercitabili dai magistrati onorari: la testuale limitazione costituzionale alle funzioni monocratiche di primo grado e l'apertura legislativa allo svolgimento, in via eccezionale e temporanea, di funzioni collegiali di tribunale (l'interpretazione funzionale della norma costituzionale)**

Nel tracciare il perimetro funzionale della magistratura onoraria, l'art. 106, secondo comma, Cost. "fa riferimento a tutte le funzioni attribuite a giudici singoli; espressione questa che concorre a definire la figura del magistrato onorario a fronte del magistrato togato professionale. Per un verso, la norma esprimeva la volontà del Costituente di limitare le funzioni dei magistrati onorari alla giustizia minore, tale essendo considerata quella amministrata dai giudici singoli dell'epoca, escludendoli volutamente dai collegi. Per altro verso, vi era anche che il giudice onorario dell'epoca (segnatamente, il vice pretore) poteva far qualcosa di più delle funzioni di giudice singolo. Poteva talvolta svolgere funzioni giurisdizionali in un collegio, ossia funzioni attribuite non a un giudice singolo, ma a un giudice collegiale (di norma) di primo grado, qual era il tribunale. Infatti l'art. 105 ordin. giud. sulla supplenza nelle sezioni del tribunale prevedeva che, se in una sezione mancava o era impedito il presidente o alcuno dei giudici necessari per costituire il collegio giudicante, il presidente del tribunale, quando non poteva provvedere con magistrati di altre sezioni, delegava, nell'ordine, un pretore, un aggiunto giudiziario o un vice-pretore. Sicché era possibile che un giudice onorario, qual era il vice pretore, svolgesse funzioni di componente di un collegio in via eccezionale e di supplenza quando non era in concreto possibile il ricorso ad alcun magistrato ordinario togato. In ogni caso si trattava di supplenza nell'attività collegiale di un giudice di primo grado, qual era il tribunale, e giammai di una corte (d'appello o di cassazione). Si è posto allora il problema se l'esercizio – da parte di un magistrato onorario, seppur in via eccezionale e transitoria – di attività giurisdizionale collegiale fosse compatibile, o no, con la prescrizione dell'art. 106, secondo comma, Cost., che (...) limita il riconoscimento della magistratura onoraria all'esercizio di funzioni di giudice singolo, essendo dubbio che, se un giudice singolo ordinario togato poteva esercitare, temporaneamente ed eccezionalmente, le funzioni di componente di un collegio giudicante, ciò potesse fare anche un magistrato onorario". La Corte è stata investita della relativa questione alcuni anni dopo

l'entrata in vigore della Costituzione “quando si è ritenuto esaurito il periodo transitorio entro cui doveva essere revisionata, anche parzialmente, la legge sull'ordinamento giudiziario” (sentenza n. 156 del 1963). Le pronunce da cui emerge la delimitazione della figura del magistrato onorario, rientrante nel paradigma dell'art. 106, secondo comma, Cost., sono essenzialmente le sentenze nn. 99 del 1964 e 103 del 1998. La sentenza n. 99 del 1964 ha premesso che “le funzioni che possono essere esercitate da magistrati onorari sono quelle del giudice singolo (pretore e conciliatore), così confermando la piana lettura secondo cui il giudice singolo è un giudice monocratico di primo grado”. Ha poi precisato che il riferimento a tutte le funzioni attribuite a giudici singoli deve intendersi come “indicazione generica dell'ufficio nel quale i magistrati onorari possono essere ammessi ad esercitare funzioni giudiziarie. Quindi, se un giudice singolo, qual era il pretore, poteva essere chiamato – ricorrendo le condizioni della supplenza di cui all'art. 105 ordin. giud. – a integrare la composizione di un collegio del tribunale, giudice appunto collegiale, ciò poteva legittimamente fare anche un magistrato onorario, quale il vice pretore onorario, trattandosi di funzioni temporanee ed eccezionali derivanti da un incarico di supplenza, senza che per questo fosse alterato lo *status* di quest'ultimo che, anche nell'esercizio di queste funzioni, rimaneva un magistrato onorario. Tale particolarissimo esercizio di funzioni giurisdizionali di giudice collegiale è stato ritenuto compatibile con il parametro evocato, perché rispondente a esigenze eccezionali dell'amministrazione della giustizia. Il risultato complessivo di questa interpretazione – funzionale, piuttosto che rigorosamente originalista – è stato quello di configurare una magistratura onoraria che, seppur non confinata alle sole funzioni monocratiche di primo grado, come avrebbe indotto una lettura testuale del parametro, poteva, in via eccezionale e temporanea, svolgere anche funzioni collegiali, partecipando a collegi del tribunale”. La sentenza n. 103 del 1998 ha rigettato la questione avente ad oggetto l'art. 90, comma 5, della legge n. 353 del 1990 che prevedeva la possibilità, per tutti gli affari pendenti al 30 aprile 1995, di disporre la supplenza dei magistrati professionali chiamati a comporre il collegio giudicante del tribunale in materia civile con vice pretori onorari, anche in assenza delle condizioni” poste dall'art. 105 ordin. giud. La Corte – accogliendo un'interpretazione adeguatrice della norma censurata, il cui testuale carattere derogatorio in realtà attingeva soltanto all'ordine delle precedenze nella supplenza – “ha segnato una linea di confine ben precisa. Quello che testualmente avrebbe potuto essere un allargamento della figura e del ruolo del magistrato onorario, insito nella previsione che l'assegnazione ai collegi di tribunale poteva avvenire anche in assenza delle condizioni (...) previste dall'art. 105 ordin. giud. – e quindi potenzialmente anche in mancanza del requisito della supplenza di un magistrato togato – è risultato precluso proprio dall'interpretazione adeguatrice (...) che ha molto circoscritto la portata dell'innovazione. Deve trattarsi pur sempre di un'assegnazione precaria e occasionale, riferita a singole udienze o singoli processi, per essere compatibile con il dettato” costituzionale. “Sono l'eccezionalità e la temporaneità dell'incarico di supplenza, al quale è chiamato il magistrato onorario, a scongiurare il rischio dell'emergere di una nuova categoria di magistrati”. Infatti, “la supplenza, retamente intesa, non trasforma i magistrati onorari addetti a un ufficio monocratico, impiegati eccezionalmente, in magistrati appartenenti a un organo collegiale”. Così la sentenza n. 41.

#### ***6.4.4.3. I profili organizzativi, funzionali e retributivi delle recenti riforme legislative***

La sentenza n. 172 ha affermato che la “ricostruzione dei momenti caratterizzanti le riforme della magistratura onoraria è stata già compiutamente operata (...) nella sentenza n. 41 del 2021”. Sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, il legislatore ha modificato profondamente l'assetto degli uffici giudiziari di primo grado e, con il d.lgs. n. 51 del 1998, ha abolito le preture e ne ha trasferito le competenze ai tribunali. In sostituzione del vice-pretore onorario, che affiancava il pretore, ha contestualmente introdotto, intervenendo sul r.d. n. 12 del 1941, il giudice onorario di tribunale (GOT) e, negli uffici requirenti, il vice procuratore onorario (VPO) presso il tribunale, subentrato all'analogha figura già esistente presso la pretura circondariale. “Concepiti come organi giudiziari di transizione”, GOT e VPO “sono stati prorogati nell'incarico fino alla riforma della magistratura onoraria”, attuata con il d.lgs. n. 116 del 2017, che ha previsto, tra l'altro, un nuovo sistema di compenso, unico per tutti i magistrati onorari di primo grado (sia giudicanti che requirenti) e fondato sulla corresponsione di un'indennità onnicomprensiva annuale. Tale nuovo criterio è destinato, però, a trovare applicazione solo dal 16 agosto 2021, sicché “fino ad allora continuano ad applicarsi gli attuali regimi indennitari, diversificati per ciascuna categoria di magistrati onorari”.

**6.4.4.4. La (illegittima) previsione dei giudici ausiliari d'appello quali magistrati onorari con il compito di integrare i collegi e di contribuire allo smaltimento dell'arretrato civile (sentenza di accoglimento additiva che, nel sancire la temporanea tollerabilità della disciplina censurata per sopperire alle carenze dell'organizzazione giudiziaria, assegna al legislatore un termine finale di intervento per la completa attuazione della normativa costituzionale)**

Nel dichiarato intento di ridurre la durata dei giudizi civili dinanzi alle corti d'appello e di fronteggiare l'arretrato, gli artt. da 62 a 72 del d.l. n. 69 del 2013 hanno istituito l'inedita figura dei giudici ausiliari d'appello, nominati per 5 anni, prorogabili, con decreto del Ministro della giustizia previa deliberazione del CSM, selezionati tra magistrati e avvocati dello Stato a riposo, professori, ricercatori universitari e, in particolare, avvocati, incardinati in un ruolo ad esaurimento e aventi il compito di integrare i collegi e di redigere un certo numero annuo di decisioni. La sentenza n. 41 ha giudicato illegittime, per violazione dell'art. 106, commi primo e secondo, Cost., le suddette disposizioni nella parte in cui non prevedevano la propria applicabilità fino al completamento del riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'art. 32 del d.lgs. n. 116 del 2017 (entro e non oltre il 31 ottobre 2025). L'art. 106, secondo comma, Cost. ("La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli") positivizza "la volontà del Costituente di limitare le funzioni dei magistrati onorari alla giustizia minore, tale essendo considerata quella amministrata dai giudici singoli dell'epoca" (al varo della Carta, il giudice conciliatore, comprensivo del vice-conciliatore, e il vice-pretore onorario), "escludendoli volutamente dai collegi". Tuttavia, la legislazione ordinaria, fin dall'originario art. 105 ord. giud., ha ammesso un giudice onorario (il vice-pretore) allo svolgimento in via eccezionale e di supplenza di funzioni di componente di un collegio di tribunale (ma non anche di una corte), nell'impossibilità, per impedimento, del ricorso a un magistrato ordinario togato. La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 99 del 1964 e 103 del 1998) ha convalidato un'interpretazione funzionale del parametro *de quo*, concorrendo a delineare "la figura di magistrato onorario già prevista dalla Costituzione (...), compatibile con la regola generale che vuole che le nomine dei magistrati abbiano luogo per concorso (art. 106, primo comma): è quella di un giudice singolo, perché monocratico di primo grado, che solo in via eccezionale e transitoria, può comporre i collegi di tribunale". Dopo l'istituzione del giudice di pace, quale magistrato onorario esclusivamente monocratico di primo grado, in sostituzione del giudice conciliatore (sentenza n. 150 del 1993), la disciplina della supplenza in collegi di tribunale anche ad opera di un giudice onorario è stata riformulata nell'art. 43-bis ord. giud., introdotto dal d.lgs. n. 51 del 1998. I giudici onorari svolgono presso il tribunale il lavoro assegnato dal presidente o, se il tribunale è costituito in sezioni, dal presidente o da altro magistrato che dirige la sezione; possono tenere udienza solo nei casi di impedimento o mancanza dei giudici ordinari. Tale disposizione è stata superata da altra analoga contenuta nell'art. 12 del d.lgs. n. 116 del 2017 (che ha avviato la riforma della magistratura onoraria) in base alla quale i giudici onorari di pace, inseriti nell'ufficio per il processo, possono essere destinati a comporre i collegi civili e penali del tribunale, quando il numero dei procedimenti pendenti superi determinate soglie e quando, per situazioni straordinarie e contingenti (vacanze di posti in organico, assenze non temporanee di magistrati o esoneri dal servizio, tali da ridurre di oltre il 30% l'attività dei giudici professionali assegnati), non si possano adottare misure organizzative diverse. Del collegio non può far parte più di un giudice onorario di pace e vi sono delle esclusioni legate all'oggetto del procedimento. Tuttavia, la lettura del secondo comma dell'art. 106 Cost. offerta dalla giurisprudenza costituzionale, corroborata nel tempo dalla normativa ordinaria sulla possibilità solo eccezionale di assegnazione di magistrati onorari a un collegio di tribunale, "ha tracciato un perimetro invalicabile della magistratura onoraria, identificata nella figura di un giudice monocratico di primo grado, il quale, unicamente a determinate condizioni e in via di supplenza, può anche partecipare allo svolgimento di funzioni collegiali di tribunale". Il d.l. n. 69 del 2013 – "seppur per una ragione apprezzabile, ossia al fine di agevolare la definizione dei procedimenti civili" – ha introdotto, a Costituzione invariata, una "nuova e inedita figura di magistrato onorario", il giudice ausiliario d'appello, "con l'assegnazione di funzioni attribuite a giudici – non già singoli, come ancora richiedeva, e tuttora richiede, l'art. 106, secondo comma, Cost. – ma tipicamente collegiali e di secondo grado, quali erano, e sono, quelle esercitate dalle corti d'appello". La previsione dello svolgimento di "funzioni (nient'affatto di giudici singoli, ma) di giudici collegiali presso le corti d'appello, dove i giudici ausiliari sono strutturalmente inseriti", è risultata "del tutto fuori sistema e (...) in radicale contrasto" con i primi due commi dell'art. 106 Cost. "I giudici ausiliari d'appello non sono riconducibili a figure di giudici

singoli, perché chiamati a esercitare la giurisdizione in composizione stabilmente collegiale, qual è la corte d'appello, e in giudizi di regola di secondo grado". Tale vizio non è eliso dalle prescrizioni in tema di incompatibilità, astensione e ricusazione, volte ad assicurare, comunque, l'indipendenza e la terzietà del giudice e operanti sul diverso piano della concreta realizzazione della tutela giurisdizionale. La Corte ha comunque sottolineato "l'esigenza di tener conto dell'inevitabile impatto complessivo che la decisione di illegittimità costituzionale è destinata ad avere sull'ordinamento giurisdizionale e sul funzionamento della giustizia nelle corti d'appello. L'apporto dei giudici ausiliari finora è stato significativo e apprezzato nelle relazioni dei Presidenti delle corti d'appello sullo stato della giustizia". Il venir meno di tale apporto "recherebbe, nell'immediato, un grave pregiudizio all'amministrazione della giustizia, tanto più nella situazione attuale, che vede come urgente l'esigenza di riduzione dei tempi"; nonché "alla tutela giurisdizionale, presidio di garanzia di ogni diritto fondamentale". Per "evitare carenze nell'organizzazione giudiziaria" (sentenza n. 156 del 1963), si è scelto, come soluzione costituzionalmente adeguata, di integrare la declaratoria di illegittimità con la previsione, in favore del legislatore, di "un sufficiente lasso di tempo che assicuri la necessaria gradualità nella completa attuazione della normativa costituzionale". La *reductio ad legitimitatem* è stata operata "con la sperimentata tecnica della pronuncia additiva, inserendo nella normativa censurata un termine finale entro (e non oltre) il quale il legislatore è chiamato a intervenire". Al riguardo, viene in gioco – "come dato normativo già presente nell'ordinamento, utile ad orientare" la decisione – il precetto, dettato all'epoca "per le (nuove) figure di giudice onorario introdotte dal d.lgs. n. 51 del 1998" (il giudice onorario di tribunale e il vice procuratore onorario), secondo cui le modifiche dell'ordinamento giudiziario, in forza delle quali tali magistrati onorari potevano essere addetti al tribunale ordinario e alla corrispondente procura della Repubblica, "si sarebbero applicate fino a quando non sarà attuato il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria" (art. 245 del detto decreto). Analoga prescrizione limitativa – allo scopo di evitare, nell'immediato, un pregiudizio all'amministrazione della giustizia – "è possibile anche nell'attuale contesto normativo, che vede una riforma *in progress* della magistratura onoraria (d.lgs. n. 116 del 2017), la cui completa entrata in vigore è già differita per vari aspetti al 31 ottobre 2025" (art. 32 di tale decreto). Alla normativa censurata è stata così riconosciuta, per l'incidenza di concorrenti valori di rango costituzionale, "una temporanea tollerabilità costituzionale". "In tale periodo rimane – anche con riguardo ai giudizi *a quibus* – legittima la costituzione dei collegi delle corti d'appello con la partecipazione di non più di un giudice ausiliario a collegio e nel rispetto di tutte le altre disposizioni (...) che garantiscono l'indipendenza e la terzietà anche di questo magistrato onorario": quelle in tema di astensione e ricusazione, ritenute "rimedi bastevoli a questo proposito".

#### **6.4.4.5. La limitazione dell'indennità dei giudici onorari di tribunale alle sole attività di udienza (la non comparabilità con la disciplina dei vice procuratori onorari)**

La sentenza n. 172 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 1, lett. a), del d.l. n. 151 del 2008, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost., nella parte in cui – sostituendo il comma 1 dell'art. 4 del d.lgs. n. 273 del 1989 e aggiungendo il successivo comma 1-bis – non riconosce ai giudici onorari di tribunale (GOT) un compenso per lo svolgimento di attività al di fuori dell'udienza. La norma prevede che ai GOT spetti esclusivamente un'indennità per le attività di udienza svolte nello stesso giorno, raddoppiata nel caso in cui il relativo impegno superi le cinque ore. In primo luogo, si è esclusa la pretesa violazione del principio di eguaglianza, prospettata nel raffronto con la disciplina dei compensi dei vice procuratori onorari (VPO), per i quali lo stesso art. 4 (come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. b, del d.l. n. 151 del 2008) prevede non soltanto un compenso per la partecipazione alle udienze, ma anche per ogni altra attività loro delegata. Tale disciplina è stata erroneamente assunta a *tertium comparationis* in quanto le due situazioni prese in considerazione non sono omogenee (ordinanza n. 46 del 2020). Dall'evoluzione normativa della materia si evince infatti che la differente disciplina del compenso si giustifica in ragione della diversità delle funzioni attribuite alle due figure nel corso del tempo. In origine la condizione dei VPO era analoga a quella dei GOT, in quanto entrambi svolgevano esclusivamente attività in udienza o strettamente connesse ad essa. Successivamente il novero delle attività delegabili ai primi si è allargato in virtù dell'art. 50 del d.lgs. n. 274 del 2000, il quale ha previsto che le funzioni di pubblico ministero possano essere delegate ai VPO, oltre che nelle attività di udienza, anche per altre specifiche incombenze, quali la formulazione dell'imputazione o la redazione della richiesta di archiviazione, che prescindono dalla partecipazione a un'udienza. In tal modo, la posizione del VPO si è differenziata nettamente da quella del

GOT, che ha continuato ad esercitare funzioni esclusivamente legate alla celebrazione di un'udienza. La censurata novella è stata quindi introdotta al fine di fornire copertura legislativa al riconoscimento di un compenso per le attività dei VPO non legate all'udienza. Peraltro, per entrambe le figure di magistrati onorari, le attività preparatorie e successive all'udienza, come lo studio dei fascicoli e la redazione degli atti, continuano a non essere riconosciute. La constatazione dell'erroneo presupposto argomentativo del rimettente ha condotto, come logica conseguenza, ad escludere anche la dedotta violazione del principio di efficienza e buon andamento dell'amministrazione giudiziaria.

## ***6.5. Gli ausiliari del giudice***

### ***6.5.1. Il curatore dell'eredità giacente***

“Per diritto vivente, il curatore dell'eredità giacente è un ausiliario del giudice. Su incarico e sotto la vigilanza del giudice, egli persegue gli obiettivi tipici della procedura giudiziale, rientrando quindi nella categoria aperta degli ausiliari, riferita dall'art. 68, primo comma, cod. proc. civ. ad ogni persona che assiste il giudice perché idonea al compimento di atti che non è in grado di compiere da sé solo (...). Anche dopo l'entrata in vigore del d.P.R. n. 115 del 2002 – che all'art. 3, comma 1, lettera n), definisce l'ausiliario come qualunque (...) soggetto competente, in una determinata arte o professione o comunque idoneo al compimento di atti, che il magistrato o il funzionario addetto all'ufficio può nominare a norma di legge –, la giurisprudenza di legittimità annovera il curatore dell'eredità giacente tra gli ausiliari del giudice”. Così la sentenza n. 83.

## ***7. La Corte dei conti***

### ***7.1. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di giudizio di parificazione***

#### ***7.1.1. La ritenuta sussistenza delle condizioni necessarie per attivare l'incidente di costituzionalità***

Le sentenze nn. 215 e 247 hanno richiamato l'orientamento secondo cui “la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria” (sentenze nn. 196 del 2018 e 89 del 2017), giacché “nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale” (sentenza n. 80 del 2021) e “la situazione è analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono”.

La sentenza n. 235 ha ribadito “la legittimazione della Corte dei conti, in sede di controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali a sollevare questioni di legittimità costituzionale”. In particolare, “con riguardo al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali è stata riconosciuta l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (...) giacché nella parifica del rendiconto regionale ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale” (sentenza n. 80 del 2021) e “la situazione è analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono” (sentenze nn. 215 del 2021 e 89 del 2017).

#### ***7.1.2. L'evocazione di parametri funzionalmente correlati con i precetti finanziari***

La legittimazione *a quo* della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione “è stata riconosciuta anche nei casi in cui la lesione dei precetti finanziari sia la conseguenza della violazione di parametri di

competenza” (sentenze nn. 112 del 2020, 146 e 138 del 2019, 196 del 2018), “allorquando la suddetta invasione sia funzionalmente correlata alla violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., per aver determinato un incremento delle poste passive del bilancio in riferimento al costo del personale”. Così la sentenza n. **215**.

In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **247**.

### ***7.2. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in sede di esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali***

La sentenza n. **80** ha riconosciuto “la legittimazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare incidente di legittimità costituzionale in sede di esame della congruenza del PRFP” deliberato da un Comune ai sensi dell’art. 243-*quater* TUEL. La giurisprudenza costituzionale “ha ravvisato tale legittimazione in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali (sentenze n. 105 e n. 18 del 2019), assimilato alla parifica dei rendiconti regionali (sentenze n. 49 del 2018, n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013), e, in particolare, l’ha riconosciuta in esito a un’attenta ricognizione delle modalità di svolgimento della funzione attribuita dalla legge (...) con riguardo all’attuazione e al rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, che costituisce il fulcro della procedura di predissesto”. La legittimazione *a quo* è stata riconosciuta dalla sentenza n. 226 del 1976 alla Corte dei conti “in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.), e la sua natura di unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale. Sotto il secondo aspetto, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Una funzione cioè di garanzia dell’ordinamento, di controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo” (sentenze nn. 18 del 2019 e 384 del 1991). “I predetti caratteri costituiscono fondamento della legittimazione della Corte dei conti, il cui riconoscimento, legato alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, si giustifica anche con l’esigenza di consentire il sindacato di legittimità costituzionale su norme che difficilmente vi verrebbero, per altra via, sottoposte”.

### ***7.3. I controlli relativi agli enti locali deficitari o dissestati***

La sentenza n. **34** ha ricordato che i controlli del titolo VIII del TUEL in tema di enti locali deficitari o dissestati consistono “in controlli di legittimità-regolarità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale”. Appartengono alla prima categoria (sentenza n. 228 del 2017): a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-*bis*, comma 6, lett. a); b) l’approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-*quater*, comma 3); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-*quater*, comma 7). I controlli di legittimità-regolarità, “sia quelli inerenti al dissesto, sia quelli sui bilanci preventivi e successivi”, “ove tempestivamente attivati, potrebbero interdire quelle disfunzioni degenerative dell’equilibrio dei bilanci che hanno indotto più volte il legislatore a intervenire per il prolungamento dei tempi di riequilibrio oltre quelli fisiologici” fissati dal d.lgs. n. 118 del 2011 (sentenza n. 115 del 2020). “Il complesso impianto normativo di riferimento muove dalla *ratio* unitaria di evitare il dissesto attraverso un fattivo e coerente comportamento economico-finanziario dell’ente locale nel tempo ipotizzato di rientro dal deficit. In tale contesto teleologico rientra il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci preventivi e successivi, poiché tale coerente comportamento nel tempo previsto per il risanamento deve trovare puntuale riscontro in ciascuno dei bilanci preventivi e successivi del predetto periodo”.

## **Sezione II**

### **Le autonomie territoriali**

#### **1. L'organizzazione delle Regioni**

##### **1.1. Gli organi regionali**

##### **1.1.1. Il Consiglio e i consiglieri regionali**

##### **1.1.1.1. La sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti**

###### **i) La natura cautelare della misura a tutela di principi costituzionali**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **35**, l'analogo voce in *I rapporti politici – La disciplina statale dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive*.

###### **ii) Il mancato coinvolgimento delle Regioni nell'adozione della normativa**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **35**, la voce *Il mancato coinvolgimento delle Regioni nella formazione del decreto legislativo che prevede la sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti (disposizione espressiva di competenza esclusiva statale prevalente sulle attribuzioni regionali) in Il principio cooperativo – L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione*.

###### **iii) La preclusione di una valutazione giudiziaria di proporzionalità della misura cautelare**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **35**, la voce *La sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti, con conseguente preclusione di una valutazione giudiziaria di proporzionalità della misura cautelare in Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU*.

##### **1.1.1.2. Il carattere fiduciario del personale degli uffici di diretta collaborazione: la derogabilità del principio del concorso pubblico, fermi i limiti di spesa stabiliti dalle norme di coordinamento finanziario**

Quanto ai riflessi della natura dei gruppi consiliari sulle spese da essi sostenute, la sentenza n. **215** ha ribadito "l'applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica poiché la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica". Invero, la legislazione statale, "ben lungi dall'interferire con le determinazioni della Regione sulla scelta dei suoi collaboratori – che potrà avvenire nel pieno rispetto della sua autonomia organizzativa, ancorché all'interno dei limiti di spesa stabiliti – pone validamente un limite ad un particolare aggregato di spesa, qual è quello relativo al comparto per il personale, cui vanno soggette tutte le pubbliche amministrazioni (sentenza n. 130 del 2013)".

##### **1.1.1.3. La confluenza dei bilanci dei gruppi consiliari nel rendiconto generale della Regione (il principio di unità del bilancio)**

La sentenza n. **171**, richiamando il principio contabile di unità del bilancio (Allegato 1 del d.lgs. n. 118 del 2011), ha rammentato, in materia di spesa per i gruppi consiliari, che "nel rendiconto generale della Regione confluiscono anche i singoli bilanci degli stessi, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale (sentenza n.

39 del 2014), poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi *ex post* delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente (sentenza n. 235 del 2015)".

La sentenza n. **215** ha confermato che "il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale (sentenza n. 39 del 2014), poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi *ex post* delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente (sentenza n. 235 del 2015). In altri termini, il rendiconto dei gruppi non ha una consistenza finanziario-contabile esterna al bilancio della Regione, ma ne rappresenta una parte integrante e necessariamente coordinata, sia in sede previsionale, sia in sede consuntiva" (sentenze nn. 235 e 107 del 2015, 130 e 39 del 2014).

#### ***1.1.1.4. L'(illegittima) esclusione delle spese sostenute dai gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica relativo al personale assunto a tempo determinato (norme della Regione Abruzzo)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **215**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi*.

### ***1.2. Il Servizio sanitario regionale (rinvio)***

Si veda la sezione *L'organizzazione sanitaria* in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute*

## ***2. La funzione legislativa***

### ***2.1. Le materie***

#### ***2.1.1. L'individuazione dell'ambito materiale***

##### ***2.1.1.1. I criteri teleologico e ontologico***

La sentenza n. **6** ha rammentato che "l'individuazione della materia nella quale si colloca la disposizione impugnata va operata avendo riguardo all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità della disciplina e verificando il nucleo delle prescrizioni e la finalità dell'intervento legislativo, a prescindere dagli effetti" (sentenze nn. 291 e 116 del 2019, 108 e 81 del 2017, 21 del 2016).

Secondo la sentenza n. **104**, "ai fini dell'individuazione della materia, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della disciplina in questione, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato" (sentenze nn. 56 del 2020, 116 del 2019, 108 del 2017, 175 del 2016 e 245 del 2015).

In termini analoghi si veda la sentenza n. **107** secondo cui "la natura della norma va verificata con riguardo all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l'effettiva sostanza (sentenza n. 78 del 2020)".

##### ***2.1.1.2. La non vincolatività dell'autoqualificazione legislativa***

La sentenza n. **44** ha ribadito che "l'autoqualificazione non ha carattere precettivo e vincolante, poiché la natura della norma cui essa si riferisce va comunque verificata con riguardo all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità (sentenza n. 164 del 2019) che ne costituiscono l'effettiva sostanza" (sentenza n. 78 del 2020).

#### ***2.1.2. Ambiti materiali non tipizzati***

##### ***2.1.2.1. La circolazione stradale (concorrenza di plurime competenze statali)***

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **129**, "la disciplina della circolazione stradale rientra nella competenza esclusiva statale, inerendo a varie materie ad essa riservate in base

all'art. 117, secondo comma, Cost.: sicurezza, ordinamento civile, ambiente” (sentenze nn. 77 del 2013, 223 del 2010 e 428 del 2004). In linea generale, la sentenza n. 428 del 2004 ha osservato che “l’esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l’incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera h) del secondo comma dell’art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale», e che del tutto correttamente l’art. 1 cod. strada, nell’individuare i principi generali della disciplina, esplicitamente dichiara che “la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato”.

## ***2.2. L’intreccio di competenze statali e regionali***

### ***2.2.1. Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Regioni (profili pubblicistico-organizzativi e profili privatizzati)***

Secondo la costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **20**, “la disciplina delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla competenza residuale delle Regioni nell’ambito dell’ordinamento e dell’organizzazione amministrativa” (sentenza n. 126 del 2020). “Spettano, per contro, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato gli interventi sui rapporti di lavoro già sorti con le pubbliche amministrazioni, anche regionali” (sentenza n. 32 del 2017).

Si veda, in relazione alle sentenze nn. **25** e **42**, la voce *L’inerenza alla materia della regolamentazione di rapporti lavorativi in essere (esclusione di profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego alle dipendenze delle Regioni, anche ad autonomia speciale)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

### ***2.2.2. L’incidenza sul territorio di plurimi interessi pubblici affidati alla cura dello Stato e delle Regioni***

La sentenza n. **219** ha sottolineato “la portata unitaria e complessa della nozione di territorio, su cui gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni” (sentenze nn. 164 del 2021, 66 del 2018, 367 del 2007).

## ***2.3. I principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente***

### ***2.3.1. La natura di limite mobile, variabile e incessantemente modulabile dal legislatore statale***

Secondo l’orientamento ripreso dalla sentenza n. **245**, “la competenza legislativa concorrente non è contraddistinta da una netta separazione di materie, ma dal limite mobile e variabile costituito dai principi fondamentali, limite che è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive di esigenze unitarie sottese alle varie materie” (sentenze nn. 68 del 2018, 16 del 2010 e 50 del 2005).

### ***2.3.2. L’identificazione alla stregua dell’elemento contenutistico e del profilo teleologico della norma statale***

Per giurisprudenza costante richiamata dalla sentenza n. **166**, “la qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente, deve essere valutata, avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema” (sentenze nn. 44 del 2021, 78 del 2020, 164 del 2019, 246 e 94 del 2018, 16 del 2010 e 268 del 2007). “L’elemento contenutistico e il profilo teleologico devono, dunque, attrarre esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina”.

### ***2.3.3. La natura di principio fondamentale delle norme espressive di scelte strutturali***

“La presenza di una scelta normativa di natura strutturale è usualmente considerato carattere significativo, ai fini della qualificazione della norma in termini di principio fondamentale della materia (sentenze n. 153 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012)”. Così la sentenza n. **44**.

### ***2.3.4. Il carattere di principio delle prescrizioni specifiche legate alla norma generale da un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione***

La sentenza n. **166** ha precisato che “la specificità delle prescrizioni, di per sé, non vale a escludere il carattere di principio della norma, qualora esse risultino legate al medesimo principio da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenza n. 355 del 1994)”.

### ***2.3.5. L'idoneità delle fonti normative secondarie a porre principi fondamentali vincolanti il legislatore regionale, ove intervengano a completare la disciplina statale primaria, costituendo con essa un corpo unico, in settori squisitamente tecnici***

Secondo la sentenza n. **54**, “gli atti statali di normazione secondaria possono vincolare la potestà legislativa regionale concorrente solo in ben circoscritte ipotesi, ovvero quando, in settori squisitamente tecnici, intervengono a completare la normativa statale primaria” e “costituiscono un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale” (sentenze nn. 180 del 2020, 286 del 2019, 69 del 2018, 125 del 2017).

La sentenza n. **124** ha ribadito che “gli atti statali di normazione secondaria possono vincolare la normativa regionale di dettaglio nelle materie di competenza legislativa concorrente, quando definiscano e specificino, in un ambito contraddistinto da un rilevante coefficiente tecnico, il precetto posto dalla normativa primaria e formino così una unità inscindibile con le previsioni di tale normativa”. Le prescrizioni del d.m. 5 luglio 1975, in tema di altezze interne, presentano un'evidente natura tecnica. Esse fanno corpo unico con l'art. 218 del r.d. n. 1265 del 1934 che demanda al Ministro competente il potere di emanare le istruzioni affinché i regolamenti locali di igiene e sanità assicurino che nelle abitazioni non vi sia difetto di aria e luce. “Legate da un nesso evidente alla normativa primaria e chiamate a specificarne sul versante tecnico i precetti generali, le previsioni contenute nella fonte regolamentare sono idonee a esprimere principi fondamentali, vincolanti per la normativa di dettaglio” delle Regioni.

### ***2.3.6. Il vincolo del rispetto dei principi vigenti al momento dell'adozione di una data disciplina***

La sentenza n. **42** ha ribadito “il principio per cui le Regioni e le Province autonome non possono che essere vincolate al rispetto di principi fondamentali della legislazione statale che siano vigenti al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di sindacato” (sentenza n. 5 del 2020).

### ***2.3.7. Il potere delle Regioni di legiferare in assenza di una normativa statale di principio***

“In assenza di una normativa statale, (...) le Regioni (...) possono esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, senza dover attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato (sentenza n. 94 del 2003)”. Così la sentenza n. **166**.

## ***2.4. I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali***

### ***2.4.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica***

#### ***2.4.1.1. L'inidoneità ad essere veicolate da una fonte regolamentare***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **160**, la voce *L'inidoneità di una norma regolamentare a veicolare, di per sé, le grandi riforme economico-sociali vincolanti per le autonomie speciali in La funzione normativa – Gli atti normativi secondari*.

#### ***2.4.1.2. La legislazione statale in materia ambientale***

La sentenza n. **262** ha ribadito che, “a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione a statuto speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali: e ciò anche sulla base (...) del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto degli enti ad autonomia differenziata nell’esercizio delle proprie competenze” (sentenze nn. 51 del 2006 e 536 del 2002).

#### ***2.4.1.3. Le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio sull’impronta unitaria e sulla prevalenza della pianificazione paesaggistica (limite all’autonomia della Regione Sardegna)***

La sentenza n. **257** ha rammentato che l’art. 3, primo comma, lett. f), dello statuto speciale assegna alla Regione Sardegna la potestà legislativa primaria nella materia “edilizia ed urbanistica”. In attuazione della normativa statutaria, l’art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 specifica che alla Regione sono trasferite le funzioni riguardanti la redazione e l’approvazione dei piani territoriali paesistici. Tale richiamo è stato costantemente interpretato nel senso che concerne i piani paesaggistici, nell’assetto delineato dal d.lgs. n. 42 del 2004, che fa salve le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome dagli statuti e dalle relative norme di attuazione, ma, allo stesso tempo, le sottopone a norme fondamentali di riforma, “ivi compreso il principio della copianificazione, nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali»”. A tale categoria devono essere ricondotte le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (sentenza n. 103 del 2017), “con particolare riguardo alle previsioni che sanciscono l’impronta unitaria e la prevalenza della pianificazione paesaggistica e orientano non solo l’elaborazione del piano, ma anche le successive fasi di adeguamento e di revisione, in una prospettiva di più efficace garanzia dei valori protetti dall’art. 9 Cost. e di uniforme tutela sul territorio nazionale”.

#### ***2.4.1.4. La disciplina dell’autorizzazione paesaggistica***

La sentenza n. **101** ha rammentato che l’art. 146 cod. beni culturali, ove è disciplinata l’autorizzazione paesaggistica, “reca norme di grande riforma economico-sociale, valide anche per le Regioni a statuto speciale” (sentenze nn. 172 del 2018 e 189 del 2016).

#### ***2.4.1.5. I principi in tema di trattamento economico desumibili dal testo unico del pubblico impiego (limite all’autonomia della Regione Sardegna)***

In materia di pubblico impiego regionale, la sentenza n. **153** ha rammentato “la necessità di tener conto delle competenze statutarie” delle Regioni ad autonomia speciale. Con particolare riguardo alla Regione Sardegna, “occorre considerare la competenza legislativa primaria in tema di stato giuridico ed economico del personale” (art. 3, comma 1, lett. a, dello statuto). Tuttavia, tale potestà legislativa primaria, “per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata nel rispetto (...) delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. Le sentenze nn. 257 del 2016 e 211 del 2014 hanno ricordato, proprio con riguardo al trattamento economico, che “l’art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 stabilisce che l’attribuzione di tali trattamenti può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi, mentre l’art. 45 dello stesso decreto ribadisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi” (sentenza n. 154 del 2019). La richiamata disciplina “costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica e detta principi che si configurano come tipici limiti di diritto privato, fondati sull’esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati, principi che si impongono anche alle Regioni a statuto speciale”.

## ***2.4.2. I principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica***

### ***2.4.2.1. Il principio di non discriminazione***

Il principio fondamentale di non discriminazione “si impone a tutti i soggetti dell'ordinamento, ivi comprese le autonomie speciali”, non essendo riferito al riparto di competenze legislative stabilite dal Titolo V. Così la sentenza n. **52**.

### ***2.4.2.2. Il principio di sussidiarietà orizzontale***

La sentenza n. **52** ha chiarito che, “benché collocato sistematicamente all'interno del Titolo V”, il principio di sussidiarietà orizzontale non attiene ai criteri di riparto delle competenze legislative e “si impone allo stesso modo nei confronti di Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, indirizzandone l'azione, nel senso di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Non viene in rilievo, quindi, il riparto di competenze tra Stato e autonomie regionali, ma quello tra cittadini, singoli e associati, e pubbliche amministrazioni”.

### ***2.4.2.3. Il principio di uguaglianza, la libertà di iniziativa economica privata e il divieto di limitazione alla circolazione delle cose tra le Regioni***

La sentenza n. **82** ha puntualizzato che il canone dell'uguaglianza, la libertà di iniziativa economica privata e il divieto di limitazione alla circolazione delle cose tra le Regioni integrano “principi che si impongono a tutti i soggetti dell'ordinamento, ivi comprese le autonomie speciali” (sentenza n. 52 del 2021).

## ***2.5. Le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.)***

### ***2.5.1. “Tutela della concorrenza” (lett. e)***

#### ***2.5.1.1. La definizione e l'estensione del concetto di concorrenza, comprensivo sia delle misure di tutela in senso proprio sia delle misure di promozione***

La sentenza n. **104** ha confermato che “la nozione di concorrenza comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza ‘nel mercato’), ovvero a prefigurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza ‘per il mercato’). In questa accezione promozionale, attraverso la tutela della concorrenza, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi” (sentenze nn. 83 del 2018, 299 del 2012, 401 del 2007 e 14 del 2004).

#### ***2.5.1.2. L'accezione dinamica di concorrenza e la disciplina degli aiuti pubblici***

La disciplina degli aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno, rientra in un'“accezione dinamica di concorrenza, che contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali”. Così la sentenza n. **104**.

#### ***2.5.1.3. La natura trasversale e il carattere finalistico della competenza statale, idonea a incidere sulle attribuzioni regionali nei limiti strettamente necessari allo scopo***

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **104**, “dato il carattere finalistico della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume (...) carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (...), potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta” (sentenze nn. 56 del 2020, 287 del 2016, 2 del 2014, 291 e 18 del 2012, 150 del 2011, 288 e 52 del 2010, 452, 431, 430 e 401 del 2007, 80 del 2006).

L'incidenza mediata sulle attribuzioni regionali è "inevitabilmente connessa al carattere trasversale della competenza statale".

In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **134** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 78 del 2020, 299 del 2012, 175 del 2005, 272 e 14 del 2004).

#### ***2.5.1.4. La legittimità di interventi statali sull'equilibrio economico generale e di interventi regionali sintonizzati sulle corrispondenti realtà produttive (purché rispettosi dei limiti costituzionali)***

La sentenza n. **104** ha chiarito – in tema di misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali – che "l'intervento dello Stato si giustifica quando – per l'accessibilità a tutti gli operatori e per l'impatto complessivo – è volto ad incidere sull'equilibrio economico generale. Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale" (sentenze nn. 83 del 2018, 259 del 2013, 242 del 2005 e 14 del 2004).

#### ***2.5.1.5. Il concorso dell'intero sistema delle autonomie all'attuazione dei principi di liberalizzazione***

La sentenza n. **134**, nel richiamare la sentenza n. 8 del 2013, ha precisato che "l'intero sistema delle autonomie concorre all'attuazione dei principi di liberalizzazione, in quanto l'obiettivo perseguito dal legislatore può essere conseguito solo ove l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni – centrali, regionali e locali – sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie. Quest'ultimo, infatti, risponde ad una logica che esige il concorso di tutti gli enti territoriali all'attuazione dei principi di simili riforme. (...) persino gli statuti di autonomia speciale prevedono che le norme fondamentali delle riforme economico-sociali costituiscono vincoli ai rispettivi legislatori regionali e provinciali, che sono tenuti ad osservarle nell'esercizio di ogni tipo di competenza ad essi attribuita. A tal fine le Regioni non risultano menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza".

#### ***2.5.1.6. Il commercio***

##### ***i) La libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli quale principio generale dell'ordinamento nazionale e limite alla competenza regionale residuale***

"A partire dal d.lgs. n. 114 del 1998, l'intero settore del commercio è stato segnato da svariati interventi di riforma, volti a rimuovere vincoli e privilegi, realizzando una maggiore eguaglianza di opportunità per tutti gli operatori economici (sentenza n. 430 del 2007), e a favorire l'apertura del mercato alla concorrenza (sentenza n. 64 del 2007). In questo itinerario riformatore si colloca l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 (...) là dove stabilisce, al comma 2, che costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura". Così la sentenza n. **125** ove si è ribadito che la citata disposizione, "oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore (sentenza n. 98 del 2017). Essa, pertanto, in quanto detta misure volte a garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale" (sentenze nn. 104 del 2014, 38 del 2013 e 299 del 2012), "deve essere ricondotta all'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di tutela della concorrenza. Quest'ultima costituisce limite anche alla competenza regionale residuale in materia di commercio (sentenza n. 239 del 2016)". A causa della violazione di tale limite, la Corte ha dichiarato

illegittime diverse norme regionali che ponevano vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale (sentenza n. 299 del 2012), come quelle che avevano introdotto aggravamenti procedurali, a carico solo di alcuni operatori (in specie, dei titolari di grandi strutture di vendita), in ordine al rilascio delle autorizzazioni necessarie all'apertura dell'esercizio o al trasferimento della sede o all'ampliamento della superficie (sentenza n. 165 del 2014).

***ii) La liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali quale intervento di promozione della concorrenza “nel mercato”, non costituzionalmente imposto ma vincolante per le Regioni, anche ad autonomia speciale***

La sentenza n. 134 ha rammentato che la materia della tutela della concorrenza “ricomprende le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche”. La giurisprudenza costituzionale “ha quindi riconosciuto al legislatore statale la possibilità di intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali riconducibile, di per sé, alla materia ‘commercio’ attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni” (sentenze nn. 288 e 247 del 2010; ordinanza n. 199 del 2006). La sentenza n. 299 del 2012 ha, altresì, evidenziato che “l'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore e che la liberalizzazione così disposta nel settore dall'intervento normativo statale risulta coerente con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, e proporzionato allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale. Si tratta, dunque, di uno specifico intervento di promozione della concorrenza nel settore commerciale, riconducibile (...) all'ambito della cosiddetta concorrenza ‘nel mercato’, in quanto diretta a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, ambito che si affianca a quello della concorrenza ‘per il mercato’, nel quale rientrano gli interventi volti a configurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici”. Nel confutare le censure promosse dalle Regioni ad autonomia speciale nei confronti dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, in relazione all'asserita violazione della propria competenza legislativa primaria nella materia del commercio, come attribuita dagli statuti, la sentenza n. 299 del 2012 ha chiarito che tale titolo competenziale “non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza”. In senso analogo la Corte si era già espressa “a proposito del rapporto tra le competenze previste dagli statuti speciali e quella esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente” (sentenze nn. 12 del 2009, 104 del 2008, 380 del 2007). In base alle argomentazioni della sentenza n. 299 del 2012, sono state dichiarate illegittime disposizioni regionali (comprese talune emanate da autonomie speciali) volte a disciplinare in modo restrittivo l'orario di apertura domenicale e festivo degli esercizi commerciali e ritenute lesive della normativa statale di liberalizzazione (sentenze nn. 98 del 2017, 239 del 2016, 104 del 2014, 65, 38 e 27 del 2013). In particolare, la sentenza n. 239 del 2016 ha evidenziato che “la totale liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali non costituisce una soluzione imposta dalla Costituzione, sicché lo Stato potrà rivederla in tutto o in parte, temperarla o mitigarla. Nondimeno, nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva”, la disciplina regionale che intervenga ad attenuarlo “risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze”.

***iii) La (illegittima) sospensione dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021 della presentazione delle domande di autorizzazione per nuova apertura, trasferimento di sede e ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita (norme della Regione Piemonte)***

La sentenza n. 125 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 52 della legge piemontese n. 13 del 2020 che prevedeva la sospensione dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021 della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni per nuova apertura, trasferimento di sede e ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita. La norma censurata si poneva in contrasto con l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, riconducibile alla materia di competenza

esclusiva statale della tutela della concorrenza, che introduce nell'ordinamento il principio generale in base al quale l'apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio nazionale deve essere consentita senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli. In particolare, "nell'impedire per otto mesi la presentazione di istanze per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita", la disposizione impugnata aveva comportato un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione, sotto un duplice profilo, interregionale e intra-regionale. Infatti, da un lato, "gli operatori che avessero inteso svolgere liberamente l'attività commerciale nel territorio della Regione", essendo impossibilitati, risultavano svantaggiati rispetto a quanti intendevano svolgere la medesima attività in altre Regioni e, dall'altro, "agli aspiranti nuovi esercenti è stata opposta una barriera all'entrata che ha impedito loro di competere con chi già svolgeva l'attività commerciale" in Piemonte.

***iv) L'(illegittima) imposizione in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva (norme della Provincia di Trento, concernenti anche attività amministrative, aspetti derogatori e misure sanzionatorie)***

La sentenza n. 134 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2020 che, allo scopo di favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, imponeva l'obbligo di chiusura domenicale e festiva degli esercizi di vendita al dettaglio, demandando alla Giunta provinciale l'individuazione dei Comuni da esentare da tale obbligo, a motivo dell'elevata intensità turistica o dell'attrattività commerciale-turistica. La norma censurata contrastava con l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 che – nello stabilire che le attività commerciali si svolgono senza limiti e prescrizioni relativi, tra l'altro, all'obbligo di chiusura domenicale e festiva – introduce una misura di liberalizzazione ritenuta "coerente con l'obiettivo di promuovere la concorrenza e proporzionata allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale". Anche se la disciplina degli orari degli esercizi commerciali è riconducibile alla competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio, è riconosciuta al legislatore statale la possibilità di intervenire sulla predetta disciplina, nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, la quale, data la natura trasversale e finalistica, "è in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni", fungendo da limite alle disciplina che le stesse adottano. Né la competenza legislativa primaria delle autonomie speciali può ostacolare l'esercizio della suddetta competenza statale, mediante disposizioni che attenuino il divieto, di cui all'art. 31 citato, di imporre limitazioni orarie o chiusure agli esercizi commerciali. Per "evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento" degli enti ad autonomia speciale, anche i legislatori territoriali sono tenuti ad osservare, nell'esercizio di qualsiasi competenza ad essi attribuita, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, non potendo, pertanto, derogare alle norme di liberalizzazione in materia di orario degli esercizi commerciali introdotte dal legislatore statale. Invero, la norma impugnata "ha inteso corrispondere (...) a esigenze, pur apprezzabili", di un intervento volto a "mitigare le negative ripercussioni prodotte dalla totale liberalizzazione sulle esigenze di vita dei lavoratori del settore e sugli stessi piccoli esercenti", che sono "riscontrabili tuttavia in una pluralità di ambiti territoriali e settori di attività" e non solo nel territorio provinciale. Pertanto "solo la disciplina statale è in grado di assicurare una regolazione coerente e armonica sull'intero territorio nazionale, evitando che si determinino effetti distorsivi sulla stessa concorrenza, in conseguenza della disarticolazione a livello regionale e provinciale della disciplina in materia di orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali". La dichiarazione di illegittimità del comma 1 ha coinvolto anche le previsioni dei commi successivi, che "costituiscono specifiche declinazioni e attuazioni funzionali dell'obbligo disposto in via generale di osservare la chiusura domenicale e festiva", colpendo "anche la disposizione tesa ad individuare i Comuni classificati come località a prevalente economia turistica, dal momento che, in questi, del pari agli altri Comuni, dovrà operare la liberalizzazione del commercio senza distinzioni".

***v) L'obbligo della chiusura domenicale degli esercizi di vendita al dettaglio e le fattispecie in deroga (norme della Regione Puglia conformi al parametro statale vigente all'epoca della loro adozione)***

La sentenza n. 223 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 18 della legge pugliese n. 11 del 2003 (modificato e integrato dalla legge regionale n. 5 del 2008), impugnato, in

riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., nelle parti in cui disciplina l'obbligo della chiusura domenicale degli esercizi di vendita al dettaglio e indica le fattispecie in cui è possibile derogarvi. I rimettenti, chiamati a vagliare la legittimità di sanzioni amministrative irrogate per violazioni del predetto obbligo commesse nel 2009, hanno evocato, quale parametro interposto, l'art. 3, comma 1, lett. d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, modificato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, entrato in vigore il 6 dicembre 2011, secondo cui le attività commerciali sono svolte, tra l'altro, senza il rispetto degli orari di apertura e chiusura, dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale. La Corte non ha ritenuto condivisibile l'assunto in base al quale la sopravvenuta norma statale costituirebbe parametro interposto idoneo, *ratione temporis*, a valutare la legittimità di una disciplina regionale previgente. Infatti, in caso di successione nel tempo di discipline statali che costituiscono parametro interposto ai fini del riparto di competenza fra Stato e Regioni, "la valutazione della legittimità costituzionale di una norma regionale non può prescindere dalla considerazione del pertinente quadro normativo statale vigente al momento della sua entrata in vigore". Pertanto, se, come nella specie, nell'esercizio di una competenza esclusiva trasversale, lo Stato in un momento successivo introduce nuove e diverse previsioni, "l'antinomia determina unicamente un vizio sopravvenuto di violazione del riparto di competenza" e "deve essere esclusa l'illegittimità della norma regionale per il periodo precedente l'insorgenza del vizio". L'intervento di un nuovo parametro statale, dunque, "non produce l'illegittimità costituzionale della norma regionale per il suo intero arco di vigenza, ma solo con riguardo al periodo successivo all'entrata in vigore della novella". Né la conclusione è scalfita dalla naturale retroattività delle sentenze di accoglimento, la quale "non è senza eccezioni": in particolare, "diversa è la decorrenza in caso di illegittimità costituzionale sopravvenuta", che produce effetti a partire dal momento in cui diviene attuale la discrasia della distribuzione delle competenze. In conclusione, l'evocato parametro, entrato in vigore il 6 dicembre 2011 e privo di efficacia retroattiva, non è idoneo, *ratione temporis*, a determinare la dedotta illegittimità per il periodo precedente alla novella. Quanto al periodo successivo, la Corte non ha potuto, d'ufficio, considerarlo perché "la valutazione di legittimità costituzionale della norma, per tale periodo, non si pone in rapporto di pregiudizialità con le questioni sollevate, in quanto l'eventuale pronuncia di incostituzionalità non rilevarebbe nei giudizi *a quibus*".

#### **2.5.1.7. I beni demaniali marittimi**

##### ***i) La normativa statale sui criteri e sulle modalità di affidamento delle concessioni quale insuperabile limite, ispirato ai principi della libera concorrenza, alle competenze regionali***

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 10, "la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attinenti tanto alle competenze legislative statali quanto a quelle regionali" (sentenze nn. 157 e 40 del 2017). Tuttavia, "i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale" *ex art.* 117, secondo comma, lett. e), Cost., che "rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali" (sentenze nn. 161 del 2020, 86 del 2019, 221, 118 e 109 del 2018). Sono state ritenute invasive di tale competenza esclusiva discipline regionali che prevedevano meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni (sentenze nn. 1 del 2019 e 171 del 2013), una durata eccessiva del rapporto concessorio (sentenze nn. 1 del 2019 e 109 del 2018), l'attribuzione di una preferenza al concessionario uscente in sede di rinnovo (sentenze nn. 221 del 2018 e 40 del 2017).

##### ***ii) La (illegittima) sottrazione alle procedure di evidenza pubblica del rinnovo di concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale (norme della Regione Calabria)***

La sentenza n. 10 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 1 della legge calabrese n. 46 del 2019 che – nel modificare la lett. a) dell'art. 14, comma 2, della legge regionale n. 17 del 2005 – aveva esteso la possibilità di derogare alle procedure di evidenza pubblica anche al caso di rinnovo delle concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale. Il menzionato art. 14 prevede che, nelle more dell'adozione di un piano comunale di spiaggia, non possono

essere rilasciate nuove concessioni marittime, né essere autorizzate varianti sostanziali ai rapporti concessori in essere, al fine evidente di preservare e incentivare la potestà pianificatoria dei Comuni. In deroga a tale divieto generale, la versione originaria del comma 2 consentiva, alla lett. a), tra l'altro, il rilascio di concessioni demaniali marittime stagionali a supporto di attività ricettive alberghiere, villaggi turistici, campeggi e altre strutture ricettive ai fini delle attività inerenti al servizio di balneazione. Le modifiche introdotte dalla disposizione censurata, da un lato, affiancavano all'ipotesi del rilascio di tutte le concessioni previste dal comma 2 quella del rinnovo delle concessioni stesse, e, dall'altro, consentivano che le concessioni di cui alla lett. a) potessero avere durata pluriennale, anziché stagionale come in precedenza previsto. Tuttavia, mentre l'art. 18, comma 3-bis, della legge regionale n. 17 del 2005 stabilisce espressamente che il rilascio delle nuove concessioni demaniali marittime debba avvenire nel rispetto dei principi di evidenza pubblica, parità di trattamento, non discriminazione, pubblicità, libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi fissati dalla pertinente normativa europea e statale, nulla è stato previsto per l'ipotesi del mero rinnovo delle concessioni esistenti che, conseguentemente, risultava sottratta "alle procedure a evidenza pubblica conformi ai principi, comunitari e statali, di tutela della concorrenza stabiliti per le ipotesi di rilascio di nuove concessioni" e finiva "per consentire *de facto* la mera prosecuzione dei rapporti concessori già in essere, con un effetto di proroga sostanzialmente automatica – o comunque sottratta alla disciplina concorrenziale – in favore dei precedenti titolari". Tale effetto è stato più volte considerato illegittimo in relazione a discipline regionali che prevedevano meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni (sentenze nn. 1 del 2019 e 171 del 2013), una durata eccessiva del rapporto concessorio (sentenze nn. 1 del 2019 e 109 del 2018), l'attribuzione di una preferenza al concessionario uscente in sede di rinnovo (sentenze nn. 221 del 2018 e 40 del 2017).

***iii) L'(illegittima) estensione al 31 dicembre 2033, a domanda dei concessionari, della validità delle concessioni, in essere al 31 dicembre 2018 e con scadenza anteriore al 2033, aventi finalità turistico-ricreativa, sportiva, diportistica e di acquacoltura (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)***

La sentenza n. 139 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 2 della legge friulana n. 8 del 2020 che prorogava al 31 dicembre 2033, a domanda dei concessionari, la validità delle concessioni, in essere al 31 dicembre 2018 e con scadenza anteriore al 2033, aventi finalità turistico-ricreativa, sportiva, diportistica e di acquacoltura. In via preliminare, la Corte ha osservato che "la disciplina delle concessioni demaniali interseca numerosi ambiti materiali di competenza legislativa primaria della Regione autonoma" e che, al contempo, "discipline regionali le quali dispongano proroghe o rinnovi automatici delle concessioni demaniali in essere incidono sulla materia, di competenza esclusiva statale, della tutela della concorrenza, ostacolando l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato di riferimento" (sentenze nn. 10 del 2021, 1 del 2019, 171 del 2013 e 213 del 2011). Invero, qualsiasi disciplina che comporti una restrizione al libero accesso nel mercato di altri operatori è riservata in via esclusiva al legislatore statale. Al riguardo, non vi erano elementi per ritenere che la norma regionale censurata offrisse "un livello di tutela della concorrenza più elevato di quello garantito (...) dalla legislazione statale che prevede (...) una generalizzata proroga" al 2033 delle concessioni demaniali marittime. Ciò in quanto essa prevedeva la proroga su domanda del titolare, ma "senza alcun richiamo a procedure comparative che avrebbero potuto essere innescate da domande di concessione concorrenti e senza alcun espresso rinvio (...) al procedimento disciplinato dalla legge regionale n. 10 del 2017". La disposizione impugnata, nel subordinare "univocamente l'effetto di estensione sino al 2033 della durata delle concessioni (...) alla sola condizione della domanda dell'interessato", si configurava come "*lex specialis* rispetto ad ogni altra normativa (...) che disciplina il procedimento di affidamento delle concessioni demaniali". Pertanto, la disposizione impugnata introduceva "una sostanziale proroga delle concessioni esistenti, eccedente (...) la competenza legislativa regionale".

***2.5.1.8. I servizi pubblici locali***

***i) Il divieto per le Regioni di stabilire rinnovi o proroghe automatiche in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni e di apertura del mercato alla concorrenza***

La sentenza n. 16 ha rammentato che non è consentito al legislatore regionale "stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i

principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza. Le proroghe dettano infatti vincoli all'entrata e incidono sullo svolgersi della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici. Se disposte dal legislatore regionale, esse invadono perciò la competenza esclusiva del legislatore statale" (sentenze nn. 2 del 2014, 123 del 2011 e 80 del 2006). Anche per le concessioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali vale, dunque, quanto già stabilito in tema di concessioni di beni demaniali, e cioè che "discipline regionali che prevedono meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni sono da ritenersi invasive della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta (...) un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali" (sentenza n. 10 del 2021).

La sentenza n. 38 ha altresì rammentato che la giurisprudenza costituzionale ha sempre ascrivito alla materia della tutela della concorrenza "qualunque intervento normativo di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale già in essere, tenuto conto della diretta incidenza sul mercato di riferimento delle discipline di tal fatta. Le considerazioni riprese dalla sentenza n. 16 del 2021 in relazione al settore dei trasporti si ritrovano anche in decisioni riguardanti il più ampio settore dei servizi pubblici locali (sentenze nn. 231 del 2020, 228 e 46 del 2013, 29 del 2006), le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici in generale (sentenze nn. 98 e 39 del 2020, 285 del 2016) e altri casi di proroga di concessioni (sentenze nn. 233 del 2020 e 1 del 2019).

***ii) La (illegittima) proroga triennale dei contratti di affidamento dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strade di interesse regionale e locale (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 16 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 13 della legge siciliana n. 13 del 2019 in quanto disponeva la proroga per un triennio degli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strade di interesse regionale e locale, "non contemplando l'indizione di regolari gare d'appalto per la concessione dei servizi di trasporto pubblico locale". Le disposizioni sulle proroghe delle concessioni sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e, pertanto, nell'introdurre "meccanismi di proroga automatica delle concessioni", la norma censurata invadeva una sfera di competenza esclusiva statale nell'ambito della quale, in ragione della natura trasversale della materia, non vi sono spazi di intervento neppure per le Regioni a statuto speciale (sentenza n. 109 del 2018). La previsione *ex art.* 92 del d.l. n. 18 del 2020 della possibilità di prorogare di 12 mesi gli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale per far fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19 conferma "come sia solo il legislatore statale ad avere (...) la competenza ad adottare misure di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico". Del resto, anche il d.P.R. n. 1113 del 1953, come modificato dal d.lgs. n. 296 del 2000, recante norme di attuazione dello statuto siciliano in materia di comunicazioni e trasporti, prevede che l'individuazione del gestore del servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale avvenga mediante procedure concorsuali, conformi alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi.

***iii) L'illegittimo differimento al 31 dicembre 2020 del termine per l'adempimento dell'obbligo dei Comuni di pubblicare il bando di gara per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. 38 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 1, comma 1, della legge molisana n. 15 del 2019 che differiva dal 1° settembre 2017 al 31 dicembre 2020 il termine per l'adempimento, da parte dei Comuni, dell'obbligo di pubblicare il bando di gara per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale. Consentendo "proroghe di precedenti contratti o comunque affidamenti diretti a soggetti terzi", la norma invadeva la materia della tutela della concorrenza, riservata allo Stato, creando un ostacolo alla libera competizione. In precedenza sono state censurate analoghe norme regionali relative al servizio di trasporto pubblico locale (sentenze nn. 16 del 2021, 2 del 2014, 123 del 2011 e 80 del 2006). I termini della questione non sono risultati modificati dall'art. 92, comma 4-*ter*, del d.l. n. 18 del 2020 che ha permesso, fino al termine delle misure di contenimento del virus COVID-19, di sospendere tutte le procedure in corso relative agli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, con facoltà di proroga degli affidamenti in atto. Per un verso, infatti, la norma impugnata ha consentito la proroga più di cinque mesi prima dell'entrata in vigore dello *jus*

*superveniens*; per altro verso, quest'ultimo dimostra “come sia solo il legislatore statale ad avere (...) la competenza ad adottare misure di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico”.

***iv) L'adeguamento dei contratti ponte in essere nelle more della pubblicazione e dell'aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. **38** ha dichiarato non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. e), Cost. – dell'art. 3, comma 2, della legge molisana n. 22 del 2019 in base al quale, nelle more della redazione, pubblicazione e aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, la Regione assume tutte le iniziative necessarie ad adeguare i contratti ponte in essere al fine di razionalizzare i costi, garantire prestazioni efficaci ed efficienti e salvaguardare i diritti dei lavoratori dipendenti. Invero, la norma “non disciplina le modalità di affidamento del servizio di trasporto, né proroga alcun termine” (né quello di efficacia dei contratti in essere, né quello entro cui deve essere pubblicato il bando). Essa “presuppone l'obbligo di pubblicare un bando (...) e sollecita la Regione a porre in essere tutte le iniziative necessarie” all'adeguamento dei contratti ponte: perciò, “non ha il fine di modificare la disciplina previgente in materia di affidamento del servizio di trasporto ma prende semplicemente atto dei ritardi nell'attuazione di quella disciplina e si preoccupa di migliorare il contenuto dei contratti in corso, in attesa dell'aggiudicazione del nuovo.

***2.5.1.9. Il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente***

***i) La legittimazione dello Stato a definire il punto di equilibrio tra libertà di iniziativa economica e altri interessi costituzionali (la sicurezza) e il divieto per le Regioni di alterare il bilanciamento così operato***

La sentenza n. **129** ha rammentato che la legge n. 218 del 2003 detta “la disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente, e stabilisce, innanzitutto, che l'esercizio dell'attività di trasporto di viaggiatori su strada rientra nella sfera della libertà di iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, cui possono essere imposti esclusivamente vincoli per esigenze di carattere sociale o prescrizioni finalizzate alla tutela della concorrenza”. La Corte ha già avuto modo di identificare “l'ambito materiale in cui si colloca la disciplina” *de qua*. Scrutinando una disposizione piemontese che vietava agli esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente di utilizzare veicoli usati per incrementare il parco autobus, la sentenza n. 30 del 2016 ha affermato che, “con la legge n. 218 del 2003, il legislatore statale ha (...) inteso definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (...). Il bilanciamento così operato – fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali –, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza, definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)”. Di conseguenza, la pronuncia ha ritenuto che la censurata previsione, in quanto non contemplata dalla normativa statale, si risolvesse in una restrizione ai danni degli operatori economici del Piemonte, “eccedendo i limiti entro i quali il legislatore regionale può disciplinare la materia, di sua competenza residuale, del trasporto pubblico locale, dato che fra tali limiti vi è quello del rispetto del bilanciamento operato dal legislatore statale nella materia trasversale e prevalente, ad esso affidata in via esclusiva, della tutela della concorrenza”. In seguito, scrutinando un'analogica norma regionale che vietava alle imprese del settore l'utilizzo di veicoli di età superiore a quindici anni qualora avessero raggiunto la percorrenza di un milione di chilometri, la sentenza n. 5 del 2019 ha precisato che la legge n. 218 del 2003 costituisce “esercizio delle competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza (...) e di sicurezza (...) e concilia i due interessi, potenzialmente confliggenti, al libero esercizio dell'attività di NCC e alla sicurezza del trasporto”. Nella sentenza si è affermato che “la sintesi fra questi interessi viene definita in una disciplina uniforme in materia di sicurezza, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e l'assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, e che tale disciplina statale uniforme, prescrivendo (...) espressamente alle regioni di adottare atti normativi rispondenti ai criteri di tutela della libertà di concorrenza (...), condiziona la competenza legislativa residuale regionale in materia di servizio pubblico di trasporto”. Principi simili sono stati affermati anche in relazione alla disciplina degli autoservizi pubblici non di linea di cui alla legge n. 21 del 1992, che si applica ai servizi di taxi e di

noleggio con conducente (NCC) diversi dal noleggio di autobus. Occupandosi di una legge regionale che definiva il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici e riservava in via esclusiva tali attività alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di NCC, la sentenza n. 265 del 2016 ha ribadito che “rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio delle attività (economiche) e gli interessi pubblici con esso interferenti, aggiungendo che definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato, sicché tale profilo rientra a pieno titolo nell’ampia nozione di concorrenza”. Negli stessi termini si è espressa la sentenza n. 56 del 2020 alla cui stregua la sintesi fra tutti gli interessi in gioco nel definire l’assetto di un mercato richiede “una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio di NCC variassero da regione a regione, salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali”.

***ii) L’(illegittima) imposizione, alle imprese che intendano esercitare il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione e che siano già in possesso di autorizzazione rilasciata in un’altra Regione o da un altro Stato membro dell’Unione europea, della presentazione della SCIA allo Sportello unico comunale per le attività produttive (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 129 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l’art. 2 della legge pugliese n. 27 del 2019, nella parte in cui – sostituendo l’art. 4, comma 2, della legge regionale n. 39 del 2018 – imponeva la presentazione della SCIA allo Sportello unico comunale per le attività produttive (SUAP) anche alle imprese che intendessero esercitare il servizio di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente in Puglia attraverso una stabile organizzazione e fossero già in possesso di autorizzazione rilasciata in un’altra Regione o da un altro Stato membro dell’Unione europea. La disposizione – che rinviava alla nozione di “stabile organizzazione” propria della disciplina tributaria – presentava un chiaro contenuto precettivo, prescrivendo agli imprenditori appartenenti alle descritte categorie di munirsi di un ulteriore titolo autorizzatorio sotto forma di SCIA da presentare al SUAP. La Corte ha ritenuto che la richiesta di un’autorizzazione supplementare contrastasse con il divieto di limiti territoriali all’autorizzazione originaria, espressamente stabilito dall’art. 5, comma 3, della legge n. 218 del 2003. In ogni caso, anche in assenza di una previsione espressa come quella citata, la richiesta di un’apposita SCIA per svolgere l’attività in Regione tramite un’organizzazione stabile ivi insediata avrebbe rappresentato, comunque, un ostacolo effettivo alla libera concorrenza in quanto diretta a introdurre una barriera all’ingresso nel mercato pugliese dei noleggiatori di autobus con conducente. La disposizione è stata altresì ritenuta in contrasto con il più generale divieto per il legislatore regionale – costantemente affermato dalla Corte in applicazione degli artt. 3, 41, 117, primo comma, e 120 Cost., ma derivante anche dalla riserva alla competenza statale esclusiva della tutela della concorrenza – “di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale” ad opera di “soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, nonché, in base ai principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell’Unione europea” (sentenze nn. 98 del 2020, 83 del 2018, 264 del 2013, 124 del 2010, 64 del 2007 e 440 del 2006).

***2.5.1.10. I contratti pubblici***

***i) Il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di dettare una disciplina difforme dalle disposizioni del Codice dei contratti pubblici sulle procedure di gara (anche in relazione ai contratti sotto soglia)***

Secondo il costante orientamento richiamato dalla sentenza n. 16, le disposizioni del Codice dei contratti pubblici regolanti le procedure di gara “sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza” e “le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme” (sentenze nn. 98 e 39 del 2020, 263 del 2016, 36 del 2013, 328 del 2011, 411 e 322 del 2008).

Simile orientamento “vale anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia” (sentenze nn. 98 e 39 del 2020, 263 del 2016, 184 del 2011, 283 e 160 del 2009, 401 del 2007).

***ii) Il divieto per le Regioni di accordare un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale, in violazione dei principi di tutela della concorrenza per il mercato e di libera circolazione delle merci***

La sentenza n. **31** ha sottolineato che “le procedure di selezione dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici sono ascrivibili alla materia della tutela della concorrenza (...) – che riflette la definizione operante in ambito comunitario – nella specie alla concorrenza per il mercato” (sentenze nn. 166 del 2019, 209 del 2013, 52 del 2012, 339, 184 e 43 del 2011, 401 del 2007). “In tal senso, disposizioni recanti un titolo preferenziale per l'utilizzo di prodotti agricoli di origine regionale non solo non favoriscono la concorrenza, ma chiaramente la alterano, privilegiando gli imprenditori che impiegano tali prodotti e non quelli con caratteristiche analoghe, ancorché provenienti da aree che, sebbene fuori Regione, ben possono trovarsi a distanza uguale o minore dal luogo di consumo (sentenza n. 209 del 2013); il che si risolve altresì in un ostacolo alla libera circolazione delle merci ai sensi, sia dell'art. 120 Cost., sia del diritto europeo (sentenza n. 292 del 2013)”.

***iii) L'(illegittimo) obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo in caso di affidamento, con procedure ordinarie, di appalti di lavori di importo pari o inferiore alla soglia comunitaria e la (illegittima) previsione delle modalità di calcolo della soglia di anomalia delle offerte (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. **16** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), l'art. 4, commi 1 e 2, della legge siciliana n. 13 del 2019 il quale prevedeva l'obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo in caso di affidamento, con procedure ordinarie, di appalti di lavori di importo pari o inferiore alla soglia comunitaria e determinava le modalità di calcolo della soglia di anomalia delle offerte. In particolare, il primo periodo del censurato comma 1 imponeva “in capo alle stazioni appaltanti, un vero e proprio vincolo all'utilizzo del criterio del minor prezzo”, discostandosi dalle previsioni del codice dei contratti pubblici che, essendo riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale di natura trasversale della tutela della concorrenza, anche le Regioni ad autonomia speciale sono tenute a rispettare. Al riguardo, la disciplina statale sugli affidamenti di importo inferiore o uguale alla soglia comunitaria, a differenza della norma impugnata, “affida e non impone alle stazioni appaltanti la scelta del criterio da utilizzare”, sul presupposto che i criteri dell'offerta più vantaggiosa e del minor prezzo “sono alternativi”. La restante parte del comma 1 e il comma 2 del censurato art. 4 designavano “indirettamente una soglia di anomalia”, introducendo, allo scopo di evitare ribassi eccessivi, “un meccanismo di individuazione della soglia nonché di calcolo ed esclusione delle offerte anomale, diverso da quello previsto dal codice dei contratti pubblici”. In proposito, l'art. 97 del codice prevede la determinazione della soglia “con modalità di calcolo che variano a seconda che il numero delle offerte ammesse sia superiore (o pari) o inferiore a quindici” e che possono essere ridefinite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, “allo scopo di non rendere nel tempo predeterminabili dagli offerenti i parametri di riferimento per il calcolo delle soglie”.

***iv) La (illegittima) predisposizione di progetti pilota, presentati dalle stazioni appaltanti e finanziati dalla Regione, per incentivare l'introduzione nelle mense scolastiche dei prodotti, anche tutelati, a chilometro zero e da filiera corta (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. **31** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. e), e 120 Cost., gli artt. 2, 3 e 4 della legge toscana n. 75 del 2019 che – definiti i prodotti a chilometro zero e da filiera corta quali quelli provenienti, rispettivamente, da aree di produzione, trasformazione o manipolazione site entro i confini regionali e da una filiera produttiva costituita da non più di un intermediario tra produttore e stazione appaltante – disciplinavano la predisposizione di progetti pilota presentati dalle stazioni appaltanti e finanziati dalla Regione che garantissero la fornitura alle mense scolastiche di pasti preparati utilizzando almeno il 50% di prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta. L'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici prevede la possibilità che i bandi di gara attribuiscono “un maggiore punteggio per l'offerta di beni, lavori o servizi con minore impatto sulla salute

e sull'ambiente ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero"; il successivo art. 144 stabilisce che "nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva la valutazione dell'offerta tiene conto, in particolare dei prodotti provenienti da filiera corta". Anche l'art. 11 della legge n. 158 del 2017 prevede che nei bandi di gara per i servizi di ristorazione collettiva venga accordato un titolo preferenziale per l'utilizzo dei prodotti *de quibus*. La nozione di filiera corta cui si riferiscono le disposizioni statali attiene, oltre alla vendita diretta, alla vendita in cui l'impresa che gestisce la piattaforma per la distribuzione dei prodotti "si configuri come un unico intermediario" e, in aggiunta a quanto richiesto dalle norme regionali censurate, "sia collocata entro il km 0 (o chilometro utile nel caso dei piccoli comuni)". La nozione di chilometro zero, a differenza di quanto ritenuto dalla disposizione impugnata, ha riguardo alla distanza tra terreno coltivato o sito dell'allevamento e centro di preparazione del pasto che non può superare 200 km. Le norme denunciate, pur non regolando direttamente un criterio premiale per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva, tuttavia, prevedevano che la Regione finanziasse dei progetti pilota i quali, in quanto tali, "hanno un senso solo se prefigurano i caratteri che s'intendono favorire per tale servizio". Le previste caratteristiche incentivanti incidevano "negativamente sulla concorrenza e sulla circolazione dei prodotti alimentari, favorendo quelli di origine regionale", in quanto i prodotti a chilometro zero venivano individuati "in base al collegamento con il territorio regionale" e non secondo "un criterio di prossimità tra produzione e vendita". Inoltre, la definizione di filiera corta non risultava necessariamente collegata "a un trasporto delle merci breve o con bassa emissione di inquinanti". Il legislatore toscano, nel perseguire la finalità di valorizzare i prodotti del territorio, ha realizzato "siffatto obiettivo favorendo i prodotti e i produttori regionali con una evidente discriminazione per chi (faceva) uso di prodotti" con caratteristiche analoghe provenienti da aree di prossimità extra-regionali, a distanza uguale o anche minore dal luogo del consumo, in contrasto con la normativa in materia di tutela della concorrenza che le regioni sono tenute a rispettare nella disciplina degli affidamenti e, in particolare, nella previsione dei criteri di selezione e aggiudicazione. Al riguardo, il requisito, previsto per i progetti pilota finanziabili, dell'imprescindibile collegamento dei prodotti utilizzati con il territorio regionale non consentiva "di riscontrare quelle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute in forza delle quali, ai sensi dell'art. 95, comma 13, del codice dei contratti pubblici, nelle procedure di affidamento degli appalti pubblici è possibile attribuire punteggi premiali per l'utilizzo di prodotti a chilometro zero e da filiera corta".

#### ***2.5.1.11. La promozione della dinamica concorrenziale nel settore del credito alle PMI attraverso modifiche normative concernenti il Fondo di garanzia (l'eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni e il termine di efficacia della limitazione dell'intervento)***

La sentenza n. **104** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1 e 2, del d.l. n. 34 del 2019, impugnato dalle Regioni Umbria e Toscana, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, e 119 Cost. e al principio di leale collaborazione, in quanto sopprime il momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni per l'individuazione delle Regioni nelle quali limitare l'intervento del fondo statale di garanzia per le PMI alla controgaranzia dei fondi regionali e dei confidi e stabilisce un termine di efficacia per le limitazioni in essere. Il meccanismo soppresso dalla norma censurata, ispirato alla finalità di facilitare l'accesso al credito delle PMI, "presuppone(va) che i sistemi regionali costituiti dai fondi regionali di garanzia a favore delle PMI, ove esistenti, e dai confidi (potessero) avere caratteristiche tali da giustificare la limitazione dell'intervento del fondo statale" a garanzia di secondo livello. Invero, questa ridotta operatività del Fondo statale, anziché facilitare l'accesso al credito delle PMI, poteva limitare "la concorrenza tra gli intermediari e, con essa, la ricerca di maggiori livelli di efficienza". Dal canto suo, il precetto censurato si colloca "all'interno di un intervento normativo volto a perseguire gli obiettivi dello sviluppo di canali alternativi per il finanziamento delle imprese". La *ratio* ad esso sottesa "è espressamente individuata nella eliminazione delle anacronistiche barriere di accesso e limitazioni della concorrenza (...) suscettibili di risolversi in danno delle PMI" e, nel descritto contesto, il fondo statale di garanzia "costituisce uno strumento di politica economica, finanziato con risorse proprie dello Stato, che ne ha conservato la gestione in via esclusiva". In particolare, consentendo l'accesso al fondo, a parità di condizioni, a tutte le PMI, viene valorizzato "l'intervento pubblico di garanzia centralizzato a livello nazionale", il quale risulta compatibile con la disciplina sugli aiuti di stato, poiché, essendo destinato alla generalità degli operatori, "è volto a incidere sull'equilibrio economico generale". La disposizione impugnata, "in quanto inserita in un complessivo disegno di

politica economica e, al contempo, destinata a correggere una distorsione nel settore del credito alle PMI”, è riconducibile alla materia di competenza esclusiva dello Stato della tutela della concorrenza, collocandosi tra le “misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese”, ai fini dell’ampiamiento dell’area di libera scelta dei cittadini e delle imprese. Poiché, a motivo della sua natura finalistica e trasversale, la materia della tutela della concorrenza “assume carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale”, la norma censurata deve ritenersi “espressione di attribuzioni statali destinate a prevalere anche sulle competenze regionali”. Coseguentemente, la soppressione del momento procedimentale di confronto nella Conferenza unificata non comporta neppure una violazione del principio di leale collaborazione che “non è invocabile neppure in funzione della chiamata in sussidiarietà”, dal momento che la gestione del Fondo garanzia “rientra tra le funzioni amministrative riservate in via esclusiva allo Stato, ai sensi dello stesso art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998”.

## ***2.5.2. “Armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett. e)***

### ***2.5.2.1. L’obiettivo dell’omogeneità dei sistemi contabili e la riferibilità anche alle autonomie speciali della scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio***

La competenza statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici “è finalizzata a realizzare l’omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria” (sentenze nn. 80 del 2017 e 184 del 2016) e “ad essa va ricondotta la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale (...) che si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della finanza pubblica allargata (sentenza n. 250 del 2020)”. Così la sentenza n. 167.

### ***2.5.2.2. La soggezione a un impiego tipizzato dell’avanzo di amministrazione “libero” delle autonomie territoriali***

La sentenza n. 167 ha precisato che la disciplina della destinazione della quota libera dell’avanzo di amministrazione è riconducibile alla materia dell’armonizzazione dei bilanci pubblici (sentenza n. 78 del 2020). Peraltro, “l’avanzo libero non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell’assoluta discrezionalità dell’amministrazione. Anzi, l’avanzo di amministrazione libero delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato (sentenza n. 138 del 2019)”. Infatti, gli artt. 42, comma 6, del d.lgs. n. 118 del 2011, per le Regioni, e 187, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, per gli enti locali, stabiliscono, “in maniera sostanzialmente coincidente, i possibili impieghi della quota libera dell’avanzo di amministrazione e il relativo ordine di priorità. In particolare, specificamente per gli enti locali, essi consistono: 1) nella copertura dei debiti fuori bilancio; 2) nella salvaguardia degli equilibri di bilancio (...), ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; 3) nel finanziamento delle spese di investimento; 4) nel finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente; 5) nell’estinzione anticipata dei prestiti”.

### ***2.5.2.3. Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia per fronteggiare la pandemia da COVID-19***

#### ***i) La facoltà dei Comuni di destinare, per il 2020, l’avanzo disponibile alla copertura finanziaria delle minori entrate dovute alle deliberazioni di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP***

La sentenza n. 167 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, primo periodo, della legge friulana n. 9 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in quanto prevede la facoltà dei Comuni di destinare, per il 2020, l’avanzo disponibile alla copertura finanziaria delle minori entrate dovute alle deliberazioni di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP. In base alla norma *de qua*, la Regione, al fine di “agevolare gli operatori economici particolarmente colpiti dalla pandemia e dalle misure adottate per contrastarla”, concorre al sostegno dei Comuni che hanno adottato i

provvedimenti di riduzione del gettito “con un ristoro parziale (...) delle minori entrate della TARI per le utenze non domestiche, nonché di TOSAP e COSAP (...) mediante l’istituzione di un fondo speciale compensativo”. La disposizione si inquadra nella materia dell’armonizzazione dei bilanci pubblici, alla quale è riconducibile la disciplina dell’utilizzo della quota libera dell’avanzo di amministrazione (sentenza n. 78 del 2020). Le norme statali in materia prevedono un impegno tipizzato del predetto appostamento di bilancio (sentenza n. 138 del 2019): gli artt. 42, comma 6, del d.lgs. n. 118 del 2011 e 187, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000 stabiliscono, rispettivamente per le Regioni e per gli enti locali, “in maniera sostanzialmente coincidente, i possibili impieghi della quota libera dell’avanzo di amministrazione e il relativo ordine di priorità”. Derogando temporaneamente a tale ordine, l’art. 109, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020 “consente agli enti locali l’impiego della quota libera dell’avanzo di amministrazione per finanziare le spese correnti connesse all’emergenza sanitaria, con precedenza rispetto al finanziamento delle spese di investimento”. Nel descritto contesto, la norma impugnata “permette di ridurre la pressione fiscale attraverso l’impiego dell’avanzo disponibile, così optando per una soluzione alternativa all’erogazione diretta di contributi a fondo perduto” ai beneficiari, sicché la temporanea riduzione delle entrate risulta assimilabile a una forma di “contribuzione indiretta e non permanente a favore dei soggetti beneficiari che, ove realizzata direttamente, sarebbe stata senz’altro da ascrivere a spesa corrente”. Conseguentemente, la norma censurata risulta riconducibile “alla medesima *ratio* espressa dal legislatore statale in tema di impiego dell’avanzo disponibile per finanziare la spesa corrente”, di cui al menzionato art. 109, discostandosi solo formalmente dalla legislazione statale, in assenza di un reale contrasto e senza frustrare le esigenze della disciplina dell’armonizzazione dei bilanci pubblici (sentenze nn. 80 del 2017 e 184 del 2016).

***ii) La facoltà dei Comuni di adottare le deliberazioni di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP anche successivamente all’approvazione del bilancio di previsione per il 2020***

La sentenza n. 167 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, secondo periodo, della legge friulana n. 9 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 23 e 117, secondo comma, lett. e), Cost., in quanto prevede la facoltà dei Comuni di adottare le deliberazioni di riduzione ed esenzione di TARI, TOSAP e COSAP anche successivamente all’approvazione del bilancio di previsione per il 2020. La norma è ascrivibile alla materia dell’armonizzazione dei bilanci pubblici poiché ad essa “va ricondotta la scansione temporale degli adempimenti del ciclo di bilancio, dettati dalla normativa statale (...) che si impone anche alle Regioni a statuto speciale, in quanto parti della finanza pubblica allargata” (sentenza n. 250 del 2020). In proposito, gli artt. 1, comma 169, della legge n. 296 del 2006 e 16 della legge n. 388 del 2000 individuano nella data fissata per la deliberazione del bilancio il termine finale per incidere sulle entrate locali. La disposizione impugnata, tuttavia, non contrasta con le predette norme interposte in quanto “non prevede che, per il 2020, le delibere comunali di esenzione o riduzione della TARI o di riduzione di TOSAP e COSAP possano intervenire oltre il termine fissato dalla legislazione statale per l’approvazione del bilancio”. Invero, essa mira a consentire ai Comuni che al momento della sua entrata in vigore abbiano già approvato il bilancio, in anticipo rispetto al termine previsto dalla normativa statale, di fruire “del sopravvenuto meccanismo contributivo predisposto dal legislatore regionale, evitando così una discriminazione a loro danno rispetto a quegli enti locali che viceversa” a tale data “non abbiano ancora provveduto ad approvare il bilancio”. L’adozione della delibera modificativa delle entrate successivamente all’approvazione del bilancio “richiede un adeguamento di quest’ultimo agli effetti da essa prodotti, onde salvaguardarne, nel rispetto del principio di trasparenza, l’equilibrio e la funzione programmatica e di *accountability* che gli appartengono” (sentenza n. 49 del 2018). Infine, si è ribadito che “la riserva relativa di legge di cui all’art. 23 Cost. è soddisfatta tanto dalla legge statale quanto da quella regionale” e pertanto, anche dalla norma censurata.

***2.5.2.4. Le (illegittime) modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione degli esercizi 2018 e 2019 (norme della Regione Basilicata) – Auspici rivolti al legislatore***

La sentenza n. 246 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell’art. 4 e dell’Allegato O2 della legge della Regione Basilicata n. 40 del 2020, nelle parti in cui disponevano le modalità di copertura dei disavanzi di amministrazione presunti derivanti

dalle gestioni degli esercizi 2018 e 2019, modulando il ripiano negli esercizi 2020-2024, nonché dell'art. 1 e dell'Allegato 1.3. della legge regionale n. 8 del 2021, nella parte in cui disponevano le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2018, frazionandolo negli esercizi 2020-2022. In via preliminare, la Corte ha ripercorso il procedimento di approvazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2018. Il disegno di legge avente ad oggetto il rendiconto 2018 è stato adottato dalla Giunta regionale, a seguito del cambio di legislatura, nel maggio 2019 e trasmesso solo alcuni mesi dopo alla competente Sezione regionale della Corte dei conti per il giudizio di parifica, concluso con la decisione n. 42 del 2020 che evidenziava significative eccezioni attinenti, tra l'altro, anche alla sottostima del disavanzo. Nelle more dell'approvazione definitiva del rendiconto 2018, gli impugnati art. 4 e Allegato O2 della legge regionale n. 40 del 2020 (Prima variazione al Bilancio di previsione pluriennale 2020-2022 della Regione Basilicata) disciplinavano il ripiano dei disavanzi presunti del 2018 e del 2019. Con la legge regionale n. 8 del 2021 il Consiglio regionale approvava il rendiconto, quantificando definitivamente il disavanzo di amministrazione derivante dall'esercizio 2018 e rimodulando il relativo ripiano, come previsto dagli impugnati art. 1 e Allegato 1.3. Ciò premesso, i censurati art. 4 e Allegato O2 della legge regionale n. 40 del 2020 contrastavano con il principio contabile di cui al par. 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, che "disciplina gli effetti della tardiva approvazione del rendiconto di un esercizio, cioè quella che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato": quando "l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge", rimanendo preclusa la possibilità di ripiano triennale. L'approvazione del rendiconto 2018 è stata considerata tardiva, non rilevando la circostanza che la Regione "abbia ricalcolato il disavanzo originato nel 2018 adeguandosi alla decisione" della Corte dei conti, in quanto le "osservazioni proposte in sede di parifica rilevanti per la determinazione di tale disavanzo dipendono (...) dal mancato rispetto di principi contabili in relazione a vicende gestionali note all'ente", la cui corretta applicazione, invece, avrebbe fatto emergere il maggior disavanzo già nel 2019. Pertanto, gli impugnati art. 4 e Allegato O2, frazionando il ripiano del disavanzo presunto relativo all'esercizio 2018, contrastavano con il menzionato principio contabile in base al quale il disavanzo *de quo* "non poteva che essere oggetto (...) di recupero per l'intero importo nell'esercizio in corso di gestione". I Giudici hanno altresì evidenziato l'opportunità dell'introduzione "di una precisa disciplina positiva dello svolgimento del procedimento di parifica dinanzi alla sezione regione di controllo" della Corte dei conti, allo scopo di migliorarne la sincronizzazione, "specialmente con riguardo all'attività istruttoria e al contraddittorio con le parti". In merito all'asserita ammissibilità del frazionamento del recupero del disavanzo, non è risultata sostenibile l'interpretazione dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 secondo cui, in caso di cambio di legislatura, anziché recuperare il disavanzo nell'esercizio successivo o nei tre esercizi compresi nel bilancio di previsione, i nuovi amministratori dovrebbero poter "recuperare gradualmente, nel corso dell'intera legislatura e senza essere astretti da non proporzionati vincoli di spesa, il disavanzo ereditato da quella precedente". Ciò in quanto la norma attiene a una fattispecie di carattere generale che prescinde dall'avvicendamento degli organi di governo dell'ente e i pertanto i suoi effetti non possono essere neutralizzati dalla circostanza della scadenza del mandato dei predetti organi, anche in forza del principio di continuità dei bilanci (sentenza n. 274 del 2017). Preso atto dell'esigenza "di trasparenza contabile alla chiusura di ogni legislatura, (...) certamente indispensabile al fine di una corretta resa del conto", il Collegio ha auspicato l'introduzione di un "documento che garantisca la rappresentazione trasparente delle risultanze della gestione al termine di ogni legislatura regionale", consentendo di individuare "la responsabilità degli amministratori nell'impiego di risorse finanziarie pubbliche" (sentenza n. 250 del 2020), come la relazione di fine legislatura regionale *ex art. 1* del d.lgs. 149 del 2011 (dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 219 del 2013 per carenza di delega). Quanto al ripiano del disavanzo presunto del 2019, gli impugnati art. 4 e Allegato O2 della legge n. 40 del 2020 avevano "redistribuito la componente originata nel 2019 fino all'esercizio 2024" e, quindi, oltre il triennio considerato nel bilancio di previsione 2020-2022, in contrasto con il parametro interposto di cui al citato art. 42 che è "espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano" (sentenza n. 235 del 2021). Il menzionato parametro, "in chiaro collegamento con la programmazione triennale" (sentenza n. 18 del 2019), prevede la possibilità di ripianare il disavanzo negli esercizi considerati nel bilancio di previsione e, comunque non oltre l'anticipata scadenza della legislatura, subordinatamente "alla contestuale adozione di un piano di rientro avente la funzione sostanziale di individuare i provvedimenti necessari alla effettiva

attuazione del recupero del disavanzo” che possa “orientare a tale obiettivo le concrete scelte gestionali dell’ente”. Infine, quanto ai censurati art. 1 e Allegato 1.3 della legge n. 8 del 2021, risultando “integrata la fattispecie della tardiva approvazione del rendiconto”, il legislatore regionale avrebbe dovuto disporre nell’esercizio 2021 l’integrale ripiano del disavanzo originato nell’esercizio 2018, come definitivamente quantificato, anziché frazionarlo negli esercizi dal 2019 al 2022.

### **2.5.3. “Perequazione delle risorse finanziarie” (lett. e)**

#### **2.5.3.1. La riclassificazione, ad opera dell’Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni interessate, degli strumenti di programmazione del Fondo per lo sviluppo e coesione**

La sentenza n. 187 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dalla Regione Siciliana in relazione agli artt. 5, 118, 119, 120 Cost., 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, 14, 15, 17 e 20 dello statuto speciale – dell’art. 1, comma 309, lett. a), della legge n. 160 del 2019 il quale prevede la riclassificazione, ad opera dell’Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni interessate, degli strumenti di programmazione del Fondo per lo sviluppo e coesione. La norma censurata ha modificato l’art. 44 del d.l. n. 34 del 2019 il quale, nella versione originaria, non contemplava forme di collaborazione tra l’Agenzia e le amministrazioni interessate, mentre, in sede di conversione, era stato integrato dalla previsione che l’attività di riclassificazione *de qua* “dovesse essere realizzata dall’Agenzia d’intesa con le amministrazioni”. Anche se il Fondo per lo sviluppo e coesione (FSC) “copre una grande gamma di interventi, tali da intercettare svariate competenze della Regione” e, pertanto, “l’attività di riclassificazione dei documenti programmatori inerenti il FSC interseca diversi ambiti materiali di competenza regionale”, la disposizione impugnata, nell’eliminare l’obbligo per l’Agenzia di procedere alla riclassificazione d’intesa con le amministrazioni interessate, non viola il principio di leale collaborazione e non lede la competenza legislativa, esclusiva e concorrente, della Regione né la sua competenza amministrativa. Il Fondo presenta le caratteristiche per essere ricondotto all’ambito di applicazione dell’art. 119, quinto comma, Cost., in quanto “ricorre il carattere aggiuntivo delle risorse che esso mette a disposizione” e i suoi interventi “non sono indistintamente indirizzati a tutte le amministrazioni territoriali”, essendo “ripartito in modo diverso tra le aree del Paese, anzitutto al fine di consentire specifici interventi nelle Regioni del Mezzogiorno”. In particolare, l’obiettivo specifico del Fondo, istituito con il d.lgs. n. 88 del 2011, è di “dare unità programmatica e finanziaria all’insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale (...) rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese”. Pertanto, date le finalità di perequazione finanziaria perseguite dal Fondo, la relativa disciplina è, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., di competenza esclusiva del legislatore statale il quale, con la norma impugnata, ha modificato le procedure di riclassificazione degli strumenti di programmazione del Fondo, allo scopo di migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli investimenti a valere sullo stesso. Come emerge dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 34 del 2019, “la moltitudine di documenti programmatori collegati ai tre cicli” di programmazione del Fondo “necessitava di distinte modalità attuative di monitoraggio e di *governance*”, tanto da poter “incidere negativamente sulla capacità di assicurare il coordinamento delle politiche di sviluppo e coesione”. Per superare le descritte difficoltà, il legislatore ha stabilito “la sostituzione di tali strumenti di programmazione con un unico piano di sviluppo e coesione per ciascuna amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana, garantendosi modalità unitarie di gestione e monitoraggio” e ha affidato all’Agenzia per la coesione territoriale l’attività di riclassificazione *de qua*. Il legislatore statale ha pertanto legittimamente esercitato una propria competenza esclusiva in relazione alla quale “il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto”, non potendosi quindi configurare una violazione del principio di leale collaborazione. Tuttavia, trattandosi di disposizioni attuative dell’art. 119, quinto comma, Cost., “la previsione di meccanismi collaborativi con le Regioni e gli enti locali interessati rimane comunque un’opzione che il legislatore statale (...) può opportunamente considerare”. Al riguardo, la norma impugnata prevede che le amministrazioni interessate siano sentite dall’Agenzia per la coesione territoriale ai fini dell’elaborazione del Piano di sviluppo e coesione destinato a sostituire i documenti programmatori precedentemente adottati: esse, quindi, “vengono coinvolte nella stessa procedura di riclassificazione”. Inoltre, in quanto titolari dei piani operativi oggetto di riclassificazione, le predette amministrazioni rimangono responsabili “della selezione degli interventi, in sostituzione di quelli che risultavano già finanziati, e della vigilanza” sulla relativa attuazione.

#### **2.5.4. “Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” (lett. g)**

##### **2.5.4.1. Il divieto per le Regioni di porre unilateralmente a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale, anche nell’ambito di forme di collaborazione e di coordinamento**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **161**, la voce *La rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza (primaria e secondaria) e il ruolo delle Regioni nel garantire le precondizioni per il miglior esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico in Ordine pubblico e sicurezza.*

##### **2.5.4.2. La disciplina delle forze di polizia dello Stato**

La sentenza n. **161** ha precisato che i due parametri di competenza relativi a “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” e “ordine pubblico e sicurezza” attengono entrambi alla “disciplina delle forze di polizia dello Stato, dal lato organizzativo e dal lato funzionale (sentenza n. 170 del 2019)”.

##### **2.5.4.3. La promozione di protocolli d’intesa tra la Regione e gli Uffici territoriali del Governo per potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture sanitarie a più elevato rischio ed assicurare un rapido intervento (norme della Regione Lombardia)**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **161**, l’analogo voce in *Ordine pubblico e sicurezza.*

##### **2.5.4.4. L’(illegittima) attribuzione alternativa al competente Dipartimento regionale o al Ministero della salute dell’autorizzazione all’uso dei filtri di depurazione dei gas derivanti dai processi di naturale decomposizione cadaverica (norme della Regione Puglia)**

La sentenza n. **166** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., l’art. 2, comma 1, della legge pugliese n. 16 del 2020, limitatamente alle parole “o al Ministero della salute”, in quanto, nell’introdurre il comma *2-ter* all’art. 14-*bis* della legge regionale n. 34 del 2008, prevedeva che l’uso dei filtri di depurazione dei gas derivanti dai processi di naturale decomposizione cadaverica dovesse essere previamente autorizzato dal Dipartimento regionale o dal Ministero della salute. La disposizione delineava una competenza alternativa dell’organo statale rispetto a quella dell’organo regionale per l’autorizzazione all’uso dei filtri, così da rendere fungibili le loro attribuzioni, laddove la disciplina dell’ordinamento e dell’organizzazione amministrativa dello Stato è riservata in via esclusiva alla legislazione statale. La prospettiva dell’alternativa fra l’autorizzazione del Dipartimento regionale e quella del Ministero ha impedito di interpretare la disposizione impugnata nel solco della normativa statale. La fungibilità di attribuzioni non può essere ricondotta all’alveo della ripartizione di competenze delineata a livello statale. L’art. 77, comma 3, del Regolamento di polizia mortuaria assegna al Ministro della sanità il compito di autorizzare l’uso di valvole o di altri dispositivi idonei al medesimo fine, avendo riguardo all’autorizzazione quale recante una regola tecnica di natura igienico-sanitaria, da considerarsi come provvedimento sostanzialmente normativo; viceversa, alle Regioni spetta autorizzare i singoli manufatti, verificando la loro corrispondenza alle prescrizioni tecniche fornite. Pertanto, la norma impugnata, se poteva attribuire al Dipartimento regionale il compito di autorizzare l’uso dei filtri, in linea con la normativa statale che riferisce tale competenza ai singoli manufatti, per converso, non poteva assegnare la medesima competenza in alternativa al Ministero della salute.

#### **2.5.5. “Ordine pubblico e sicurezza” (lett. h)**

##### **2.5.5.1. Il carattere oggettivamente delimitato della materia e l’ammissibilità di interventi delle Regioni in settori liminari di propria competenza, purché tali da non determinare un’interferenza, anche solo potenziale, nell’azione statale di prevenzione e repressione dei reati (giurisprudenza costituzionale)**

La sentenza n. **176** ha puntualizzato che, “a partire dalla sentenza n. 285 del 2019, l’approdo a una declinazione pluralista del concetto di sicurezza fa sì che la potestà legislativa regionale può essere

esercitata non solo per disciplinare generici interessi pubblici, come pure affermato nella sentenza n. 290 del 2001, ma anche per garantire beni giuridici fondamentali tramite attività diverse dalla prevenzione e repressione dei reati, anche in considerazione della circostanza che l'endiadi «ordine pubblico e sicurezza» (...) allude a una materia in senso proprio, e cioè a una materia oggettivamente delimitata che di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa liminari" (sentenze nn. 236 e 177 del 2020). "Ad assumere un valore dirimente, nella valutazione della legittimità di interventi regionali nella materia *de qua*, è quindi la circostanza che la Regione, pur dettando una disciplina idonea a ripercuotersi sulla sicurezza dei cittadini in senso lato, curi pur sempre interessi riconducibili ad ambiti di competenza ad essa attribuiti e, in ogni caso, non giunga in alcun modo a interferire con la riserva alla legge statale del compito di prevenire e reprimere i reati, che identifica l'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.) indeclinabilmente connesso alla necessità di una disciplina uniforme sul territorio nazionale". In applicazione di tali principi, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che "non interferisse con l'esercizio di competenze statali nella materia in questione né l'attività di conoscenza, formazione e ricerca posta in essere dalla Regione (sentenza n. 208 del 2018), né la promozione della cultura della legalità" (sentenze nn. 177 del 2020 e 35 del 2012) e "neanche la predisposizione di programmi di promozione culturale e finanziamenti regionali nell'ambito dell'educazione scolastica, volti a contrastare il cyberbullismo (sentenza n. 116 del 2019)". Per altro verso, la Corte "non ha mancato di dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi regionali idonee a determinare un'interferenza, anche solo potenziale, nell'azione di prevenzione e repressione dei reati, riservata alla competenza esclusiva statale". La sentenza n. 177 del 2020 ha dichiarato illegittima una disposizione pugliese che, prevedendo l'istituzione di una banca dati dei beni confiscati alla criminalità organizzata esistenti sul territorio regionale, determinava un'interferenza con la funzione riservata alla banca dati nazionale istituita presso l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. La sentenza n. 236 del 2020 ha giudicato illegittima la legge veneta istitutiva del controllo di vicinato perché pretendeva di assegnare a forme di organizzazione e mobilitazione dei cittadini il compito di contribuire funzionalmente all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio, "ciò che rientra nella specifica finalità di prevenzione dei reati, estranea alle competenze della Regione". Anche la possibilità ivi contemplata di stipulare accordi o protocolli di intesa tra Uffici territoriali del Governo ed enti locali in materia di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica è stata ritenuta in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., "in ragione dell'estraneità delle attività riconducibili al controllo di vicinato rispetto alle ipotesi disciplinate dal legislatore statale" con il d.l. n. 14 del 2017 e dalle Linee generali attuative.

#### ***2.5.5.2. La rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza (primaria e secondaria) e il ruolo delle Regioni nel garantire le precondizioni per il miglior esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico***

Alla luce della rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza, la giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. 161, "ha esaminato il tema della portata dell'intervento consentito all'autonomia regionale nella materia *de qua*". Le Regioni "non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla legge statale" (sentenze nn. 88 del 2020, 2 del 2013, 167 e 104 del 2010, 10 del 2008, 322 del 2006). "Tale preclusione opera anche con riguardo alla previsione di forme di collaborazione e di coordinamento, le quali, ove coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato, non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, dovendo trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati" (sentenze nn. 170 del 2019, 183 del 2018, 9 del 2016, 30 del 2006, 429 e 134 del 2004). Sulla base delle indicazioni e del perimetro degli interventi delle autonomie locali disegnato dalla cornice normativa statale, la sentenza n. 285 del 2019 ha giudicato non fondata la questione di costituzionalità promossa dallo Stato in riferimento a una norma lucana, che attribuiva alla Regione il compito di promuovere iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi, realizzati anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa, di assistenza materiale e psicologica, utili a prevenire e contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana. Infatti, "la semplice previsione della possibilità di una intesa con le forze di polizia non comporta alcuna interferenza con la competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza, una volta esclusa la pretesa di un coinvolgimento necessario delle stesse". Anche la non fondatezza del quesito in materia di bullismo e

cyber-bullismo era stato motivato dalla sentenza n. 116 del 2019 in base alla “natura meramente facoltativa della partecipazione dei rappresentanti statali all’apposito tavolo di coordinamento, partecipazione comunque subordinata alla previa intesa con gli enti di appartenenza”. La citata sentenza n. 285 del 2019 ha altresì dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione relativa ad altra disposizione lucana ove si prevede che la Regione, al fine di assicurare un adeguato controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale, promuove, previa intesa con gli enti locali interessati, il potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose. In proposito, dopo aver sottolineato che “l’eventuale assegnazione di compiti attinenti alla pubblica sicurezza non può essere decisa unilateralmente dalla Regione, pena l’invasione della competenza esclusiva dello Stato”, la pronuncia ha ritenuto “facoltizzata la Regione a promuovere il potenziamento delle attività di vigilanza purché nell’ambito dei piani predisposti dal Ministro dell’interno”. Nella medesima direzione la sentenza n. 177 del 2020 ha giudicato conforme a Costituzione una norma pugliese nella quale si dispone che, nell’attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità in materia ambientale, connessi o derivanti da attività criminose di tipo organizzato o mafioso, la Regione promuove la conclusione di accordi e la stipula di convenzioni con le autorità statali operanti sul territorio regionale, le associazioni di imprese, i sindacati, le associazioni di volontariato e ambientaliste. Nell’occasione si è chiarito che “la Regione ha inteso limitarsi all’affiancamento agli organi statali nel perseguimento del fine di combattere la criminalità nei settori ambientale e sanitario, e che le disposizioni che prevedono la promozione di accordi tra Regione ed autorità statali hanno valore programmatico”. Non si discosta da tali precedenti la sentenza n. 236 del 2020 nella quale la declaratoria di illegittimità di una legge veneta è fondata “sulla sostanziale rivendicazione (...) di una specifica competenza regionale all’attività istituzionale di prevenzione generale dei reati e controllo del territorio, che costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza, riconducibile a materia di esclusiva competenza statale (...); nonché sulla pretesa della Regione di disciplinare forme di coordinamento fra Stato ed enti locali in materia di ordine pubblico e sicurezza, con il sostegno della stessa Regione, in una materia in cui l’intervento del legislatore regionale è ammissibile solo nel rispetto delle procedure e dei limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale ai sensi dell’art. 118, terzo comma, Cost.”.

La sentenza n. 176 ha precisato che l’insieme degli strumenti e delle procedure che presiedono alla stipula di accordi e, più in generale, alla condivisione delle scelte tra livelli di governo in materia di sicurezza integrata “risponde a una rinnovata declinazione legislativa del concetto di sicurezza” (sentenze nn. 177 del 2020 e 285 del 2019), che “affianca ad un ambito immediatamente connesso alla prevenzione e alla repressione dei reati, di competenza esclusiva statale (sicurezza in senso stretto o sicurezza primaria), un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale (...), in cui si compendia la sicurezza in senso lato, o sicurezza secondaria. In questo scenario, che guarda alle Regioni come a enti rappresentativi di interessi teleologicamente connessi alla competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, per quanto ad essa non direttamente afferenti, queste ultime sono chiamate ad assicurare le precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico, per migliorare il contesto sociale e territoriale di riferimento, postulando l’intervento dello Stato in relazione a situazioni non altrimenti correggibili se non tramite l’esercizio dei tradizionali poteri coercitivi”.

### ***2.5.5.3. La disciplina organica della “sicurezza integrata” e delle forme di coordinamento previste dall’art. 118, terzo comma, Cost.***

La sentenza n. 161 ha rammentato che, con il d.l. n. 14 del 2017, il legislatore nazionale ha introdotto “una disciplina organica della cosiddetta sicurezza integrata, da intendersi come l’insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all’attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali” (...). Il d.l. n. 14 del 2017 ha così contribuito a dare attuazione all’art. 118, terzo comma, Cost., prevedendo che (...) Stato, Regioni e Province autonome possano concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell’aggiornamento professionale del personale della polizia locale (...). Le Regioni e le Province autonome possono altresì sostenere, nell’ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza

integrata nel territorio di riferimento (...). In tal senso, il menzionato decreto-legge ha disciplinato, in modo ampio e trasversale, le forme di coordinamento previste dall'art. 118, terzo comma, Cost., coinvolgendo gli enti regionali non solo quali terminali delle scelte compiute dallo Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ma anche come portatori di interessi che, ancorché non direttamente afferenti alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., sono teleologicamente connessi alla competenza esclusiva dello Stato”.

#### ***2.5.5.4. La disciplina delle forze di polizia dello Stato***

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 161, l'analoga voce in *Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*.

#### ***2.5.5.5. La disciplina della circolazione stradale e l'esigenza primaria di tutelare l'incolumità personale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 129, la voce *La circolazione stradale (concorrenza di plurime competenze statali)* in *La funzione legislativa – Le materie – Ambiti materiali non tipizzati*.

#### ***2.5.5.6. La prevalenza sulle attribuzioni regionali della competenza statale in tema di incandidabilità, decadenza e sospensione dalle cariche elettive***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 35, la voce *Le finalità perseguite e la riconducibilità del nucleo essenziale alla competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, prevalente sulle attribuzioni regionali* in *I rapporti politici – La disciplina statale dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive*.

#### ***2.5.5.7. La facoltà della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze di chiedere all'autorità competente, nell'attuazione degli interventi di contenimento degli ungulati, l'emissione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela e l'incolumità pubblica (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 6 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge toscana n. 70 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., in quanto, prevedendo la facoltà della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze di chiedere, nell'attuazione degli interventi di contenimento degli ungulati, l'emissione di provvedimenti a tutela dell'incolumità pubblica, potrebbe ingenerare dubbi interpretativi, tanto da apparire lesivo della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza. La Corte ha osservato che, nel prevedere la facoltà “di richiedere all'autorità competente i provvedimenti necessari a garantire la tutela e l'incolumità pubblica”, la norma impugnata attribuisce alla polizia amministrativa “un mero potere di segnalazione”. Pertanto, recando “la mera previsione di un indeterminato obbligo di segnalazione, senza l'attribuzione di alcuna specifica competenza e la previsione di alcuno specifico provvedimento”, la norma “non può che rinviare alle vigenti disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica per la definizione del concreto intervento da effettuare”.

#### ***2.5.5.8. La promozione del migliore raccordo tra tutti i soggetti interessati nell'ambito della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta)***

La sentenza n. 37 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. h), Cost. e 44 dello statuto – dell'art. 3, comma 1, lett. a), della legge valdostana n. 11 del 2020 che annovera tra i compiti dell'unità di supporto e coordinamento, istituita nell'ambito della disciplina di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, la promozione del migliore raccordo tra tutti i soggetti interni ed esterni alla Regione, quali gli enti locali, le forze dell'ordine ed eventuali portatori di interessi. La previsione, da ascrivere alla competenza residuale regionale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici, “non intacca in alcun modo la titolarità delle prerogative in materia di ordine pubblico, che l'art. 44 dello statuto di autonomia assegna al Presidente della Regione, per delegazione del Governo. L'unità prevista

dalla norma impugnata, infatti, si limita a fornire supporto per l'esercizio di tali attribuzioni, che restano interamente in capo al Presidente della Giunta”.

**2.5.5.9. Le sanzioni amministrative per l'inosservanza della disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente (norme della Regione Puglia, dichiarate illegittime limitatamente alle condotte già colpite dal legislatore statale)**

La sentenza n. 129 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., l'art. 10, comma 1, lett. c), della legge pugliese n. 27 del 2019, nella parte in cui, sostituendo l'art. 12, comma 4, della legge regionale n. 39 del 2018, prevedeva che anche l'esercizio dell'attività di noleggio in assenza di SCIA ovvero in presenza di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività costituisse violazione delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione inerente il servizio, soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 200,00 a 1.500,00. La Corte, dopo aver ricondotto la disciplina della circolazione stradale alla competenza esclusiva statale, ha evidenziato che l'esercizio abusivo dell'attività di noleggio è previsto dall'art. 85, comma 4, cod. strada che assoggetta chiunque adibisce a noleggio con conducente un veicolo non destinato a tale uso alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 173 a 694 e, se si tratta di autobus, da euro 430 a 1.731, oltre alla sospensione della carta di circolazione per un periodo da due a otto mesi. Quindi, la disposizione impugnata, prevedendo per le medesime condotte una difforme disciplina sanzionatoria in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato, ha violato il parametro evocato. Diversamente, sono state dichiarate non fondate le questioni aventi ad oggetto la stessa norma e promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h) ed l), Cost., relativamente al trattamento sanzionatorio previsto per l'inosservanza dell'art. 9 della legge regionale n. 39 del 2018. Infatti, “la disposizione costituisce espressione della potestà regionale di determinare la misura delle sanzioni pecuniarie per la mancata osservanza delle prescrizioni relative alla regolarità della documentazione, nel rispetto dei limiti definiti, secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 218 del 2003, dall'art. 1, comma 5, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 11 marzo 2004”.

**2.5.5.10. La promozione di protocolli d'intesa tra la Regione e gli Uffici territoriali del Governo per potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture sanitarie a più elevato rischio ed assicurare un rapido intervento (norme della Regione Lombardia)**

La sentenza n. 161 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. g) e h), Cost. – dell'art. 4 della legge lombarda n. 15 del 2020, che prevede per la Regione la possibilità di promuovere protocolli d'intesa con gli Uffici territoriali del Governo, finalizzati a potenziare la presenza e la collaborazione con le Forze di polizia nei pronto soccorso e nelle strutture ritenute a più elevato rischio di violenza e assicurare un rapido intervento *in loco*. La Corte ha ritenuto la disposizione non lesiva delle prerogative dello Stato in ordine alla disciplina delle forze di polizia, né dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa e del personale, né sotto il profilo funzionale della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, in quanto essa non è volta a regolare “in modo unilaterale, le forme di collaborazione e di coordinamento con le forze di polizia dello Stato – che pure mira a instaurare – ma, al contrario, le inquadra entro una cornice pattizia che mantiene salvi e integri i compiti e le attribuzioni dell'amministrazione di pubblica sicurezza”. Al riguardo, si è evidenziato che la Regione può sollecitare lo Stato affinché ricalibri la distribuzione della forza pubblica sul territorio, specialmente nell'ambito della “rinnovata strategia istituzionale volta a garantire la sicurezza integrata” (sentenza n. 285 del 2019), quale definita e disciplinata dal d.l. n. 14 del 2007 che costituisce il fondamento normativo dei previsti protocolli d'intesa tra la Regione e gli Uffici territoriali di Governo (sentenze nn. 104 del 2010 e 454 del 2007). In conclusione, i protocolli d'intesa previsti dalla disposizione impugnata si collocano nel quadro generale degli specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata che lo Stato, le Regioni e le Province autonome possono stipulare, a norma dell'art. 3 del d.l. n. 14 del 2017, in attuazione delle linee generali fissate, ai sensi dell'art. 2 dello stesso decreto, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata.

### **2.5.5.11. La disciplina veneta in materia di polizia locale e politiche di sicurezza**

#### ***i) L'impegno della Regione a sostenere la collaborazione istituzionale mediante intese o accordi per razionalizzare e potenziare gli apparati di polizia locale e promuovere le politiche di sicurezza integrata***

La sentenza n. 176 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell'art. 3, comma 2, lett. b), della legge veneta n. 24 del 2020, il quale stabilisce che la Regione – per il perseguimento delle finalità di cui al precedente comma 1, relative alla razionalizzazione e al potenziamento degli apparati di polizia locale nonché alla promozione delle politiche di sicurezza integrata – sostiene la collaborazione istituzionale con i vari enti e organismi pubblici, territoriali e statali, o anche con privati e organismi del terzo settore, mediante la stipulazione di intese o accordi per favorire, nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto, l'attuazione, l'integrazione e il coordinamento delle politiche di sicurezza. La previsione è volta all'attuazione e al coordinamento delle politiche di sicurezza integrata, qualificata dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 14 del 2017, come l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali. L'art. 2 del d.l. n. 14 del 2017 ha affidato ad apposite linee generali, adottate con accordo sancito in Conferenza unificata, il compito di coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale nei settori di intervento ivi indicati. La finalità di coordinamento perseguita da tali norme, in diretta attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., si traduce nella possibilità che Stato, Regioni e Province autonome stipulino, sulla base dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 14 del 2017, specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale di polizia locale. Alla luce delle considerazioni svolte, la Corte ha escluso qualsiasi profilo di invasione nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, in quanto la disposizione regionale è riconducibile agli ambiti operativi e alle scansioni procedurali delineati dagli artt. 2 e 3 del d.l. n. 14 del 2017, come anche alle Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata. Inoltre, la stipula di intese o accordi deve, per sua natura, “ritenersi facoltativa per l'autorità statale, che potrà aderirvi solo ove ne abbia condiviso i contenuti e verificato la corrispondenza alle proprie esigenze organizzative e strumentali”, assumendo la disposizione regionale “un valore programmatico, che non denota alcuna capacità lesiva delle competenze statali, perché essa non determina alcuna interferenza, neanche potenziale, sull'autonomo esercizio dei compiti delle autorità statali preposte alla cura dell'ordine pubblico e della sicurezza” (sentenze nn. 161 del 2021, 177 del 2020 e 208 del 2018).

#### ***ii) L'(illegittima) attribuzione alla Giunta regionale del potere di intervenire in ambiti riconducibili alla sicurezza primaria ed estranei alle forme di coordinamento disciplinate dal legislatore statale***

La sentenza n. 176 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., l'art. 13, comma 2, lett. d) – limitatamente alle parole “rafforzare e valorizzare l'azione coordinata della polizia locale secondo i principi della presente legge, con azioni e progetti finalizzati al potenziamento strumentale e operativo e alla condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni;” – e) e g), della legge veneta n. 24 del 2020, che attribuivano alla Giunta regionale il potere di agire in ambiti riferibili alla sicurezza primaria ed estranei alle forme di coordinamento disciplinate dal legislatore statale. La Corte ha evidenziato che solo talune delle finalità considerate nell'intera disposizione *de qua* “possono essere ricondotte a settori di intervento che rientrano nel novero delle competenze regionali”, perché connesse al perseguimento di interessi culturali (lett. a, riguardante la diffusione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile per combattere ogni forma di criminalità e di corruzione), allo svolgimento dei servizi sociali (lett. b, concernente le cause e i processi di esclusione, devianza e instabilità sociale) o al coordinamento tra enti locali e cittadini (lett. c., relativa all'elaborazione e valutazione condivisa delle politiche di sicurezza). Diversamente, altre espressioni utilizzate dal legislatore regionale denotavano l'utilizzo di una censurabile tecnica normativa come nei casi in cui si

faceva riferimento alla “condivisione degli strumenti e delle procedure necessarie al coordinamento degli apparati di sicurezza per la gestione di specifici servizi e per obiettivi comuni”, alla “promozione e programmazione di azioni di sistema sul territorio regionale, coinvolgendo gli enti locali, le Polizie locali ma anche le forze dell’ordine per l’ammodernamento delle metodologie di intervento, la lotta ad ogni forma di illegalità e di infiltrazione criminale nel tessuto produttivo e sociale della Regione”, nonché all’esigenza di “razionalizzare e potenziare i presidi di sicurezza presenti sul territorio”. In particolare, le previsioni di cui alle lett. d) – con l’esclusione della finalità di “promuovere il potenziamento e l’ampliamento degli organici di polizia locale” –, e) e g) attribuivano alla Giunta il compito di realizzare o sostenere iniziative in settori per i quali non solo era “evidente il rischio di un’interferenza sui compiti istituzionali delle autorità statali preposte alla pubblica sicurezza”, ma soprattutto non risultavano affatto chiari “i precisi ambiti materiali, distinti appunto dall’ordine pubblico e dalla sicurezza, e in ipotesi riconducibili alla sfera di competenza regionale, interessati dalla disciplina” (sentenza n. 236 del 2020). Inoltre, il rischio di un’interferenza sull’autonoma assunzione delle scelte organizzative e funzionali delle autorità statali in materia di ordine pubblico e sicurezza era aggravato dalla circostanza che le iniziative di interesse regionale “non erano univocamente ricondotte a una cornice pattizia” (sentenza n. 161 del 2021), perché “alla Giunta veniva attribuito il potere di realizzare o sostenere tali iniziative, così prefigurando la possibilità di un intervento diretto, anche al di là della semplice attività di stimolo o di impulso in vista della conclusione di accordi con le autorità statali”. Né le previsioni impugnate sono state ritenute riconducibili alle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza contemplate dal d.l. n. 14 del 2017.

### ***iii) La costituzione di tavoli a livello provinciale per la definizione e l’implementazione continua delle politiche per la sicurezza***

La sentenza n. 176 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. h), Cost. – dell’art. 13, comma 2, lett. i), della legge veneta n. 24 del 2020, il quale prevede che la Giunta regionale possa realizzare o sostenere iniziative di interesse regionale rivolte a costituire tavoli a livello provinciale per la definizione e l’implementazione continua delle politiche per la sicurezza. La censurata disposizione “non determina alcuno sconfinamento rispetto ad ambiti riservati alla sicurezza primaria e, pertanto, non si presta a determinare alcuna interferenza, neanche potenziale, sull’esercizio delle relative attribuzioni ad opera delle autorità statali e delle forze di polizia”. I tavoli ivi prefigurati, infatti, costituiscono delle sedi di coordinamento contemplate dalle Linee generali attuative degli artt. 2 e ss. del d.l. n. 14 del 2017, recante la disciplina in materia di sicurezza integrata.

### ***2.5.6. “Giurisdizione e norme processuali” (lett. l)***

#### ***2.5.6.1. La (illegittima) previsione dell’assoggettabilità del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) a liquidazione coatta amministrativa (norme della Regione Calabria) – Segnalazione al legislatore***

La sentenza n. 22 ha giudicato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 1 della legge calabrese n. 47 del 2019 che prevedeva l’assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio Regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP). Ai sensi dell’art. 1 della legge fallimentare, gli enti pubblici, anche esercenti attività imprenditoriali, sono “istituzionalmente esclusi dall’ambito applicativo del fallimento”. Ciò, tuttavia, non implica che “essi siano automaticamente suscettibili di liquidazione coatta amministrativa, occorrendo pur sempre una norma di legge che lo preveda”, come stabilito dall’art. 2 della legge fallimentare in base al quale la legge determina i casi in cui la procedura può essere disposta e l’Autorità competente. La liquidazione coatta amministrativa “si configura come una procedura concorsuale di carattere speciale”, tendenzialmente esclusiva e connotata da finalità spiccatamente pubblicistiche che riflettono le stesse finalità cui sono rivolte le imprese ad essa soggette le quali, pur avendo prevalentemente natura giuridica di diritto privato ed esercitando attività disciplinate da norme privatistiche, coinvolgono molteplici interessi che giustificano interventi della pubblica amministrazione. In considerazione della necessità di tutelare i predetti interessi, la sottoposizione alla procedura *de qua* implica “una deroga marcata alle regole ordinarie di accertamento dei crediti e di responsabilità patrimoniale, risolvendosi in una tutela differenziata del ceto creditorio” la quale comporta, da un lato, un’attenuata rilevanza dei singoli diritti di

credito e, dall'altro, in considerazione della continuazione dell'attività produttiva, maggiori possibilità di soddisfazione delle ragioni creditorie. La tutela giurisdizionale delle ragioni creditorie nella procedura in esame "non può essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali", essendo "la legge statale la sola idonea ad incidere sul regime sostanziale e processuale delle situazioni soggettive coinvolte". L'ambito di applicazione della riserva di legge statale prescinde dall'inquadramento dell'ente pubblico sottoposto alla procedura, in quanto la "qualificazione di enti pubblici economici (...) non interferisce di per sé con le forme e le modalità della tutela giurisdizionale dei crediti sorti nei loro confronti" ed è altresì irrilevante l'appartenenza dell'ente alla categoria degli enti strumentali vigilati dalla Regione. Il Collegio ha poi escluso l'applicabilità al COPAR dell'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, in base al quale gli enti a vigilanza statale sono sottoposti a liquidazione coatta amministrativa con decreto del Ministro vigilante, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in quanto "riferita a una categoria soggettivamente qualificata cui non appartengono gli enti sottoposti alla vigilanza regionale". L'eventuale analogia delle condizioni di dissesto degli enti strumentali a vigilanza regionale con quelle degli enti a vigilanza statale "non è sufficiente a investire ogni singola Regione del potere di definire proprie e autonome forme di risoluzione" delle situazioni di dissesto. Tuttavia, "l'odierno assetto normativo appare carente di una disciplina uniforme di fonte statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni". L'opzione per l'impiego in casi siffatti della procedura di liquidazione coatta amministrativa (opzione non isolata nel contesto della legislazione regionale) "evidenzia la necessità di un intervento regolativo dello Stato, che, tenuta ferma l'omogeneità di una disciplina pur sempre incidente sull'ordinamento civile e processuale, permetta tuttavia alle Regioni di fronteggiare situazioni critiche di notevole impatto sulle comunità territoriali".

### **2.5.7. "Ordinamento civile" (lett. l)**

#### **2.5.7.1. La garanzia del trattamento uniforme dei rapporti di diritto privato sul territorio nazionale quale fondamento della competenza statale**

La competenza del legislatore statale nella disciplina dei rapporti di diritto privato, di cui l'autonomia negoziale è principio fondante, "è esclusiva in quanto fondata sull'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire il trattamento uniforme dei suddetti rapporti su tutto il territorio nazionale". Così la sentenza n. 75.

"L'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» trova fondamento nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati" (sentenza n. 75 del 2021). Così la sentenza n. 228.

#### **2.5.7.2. Il limite alla legislazione regionale fondato sull'esigenza di uniformità della disciplina dei rapporti tra privati (in particolare, quelli oggetto di codificazione)**

La sentenza n. 138 ha affermato che "l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire sul territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento civile, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione" (sentenze nn. 131 del 2013, 123 del 2010, 295 e 160 del 2009, 326 e 51 del 2008).

#### **2.5.7.3. La disciplina del diritto di proprietà**

La sentenza n. 138 ha ribadito che "la disciplina del diritto di proprietà attiene alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile" (sentenza n. 228 del 2016).

#### **2.5.7.4. Il difetto di competenza delle Regioni a disciplinare il regime civilistico dei beni civici (tanto nell'originario quanto nel novellato Titolo V)**

La sentenza n. 228, nel richiamare la sentenza n. 113 del 2018, ha confermato che, sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, operata con legge costituzionale n. 3 del 2001, "il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni" e i decreti del

Presidente della Repubblica di trasferimento delle funzioni amministrative “non consentivano nel vigore del vecchio Titolo V (né consentono oggi, nel mutato assetto costituzionale) alle Regioni di invadere, con norma legislativa, la disciplina di tali assetti fondiari collettivi, estinguendoli, modificandoli o alienandoli. Il previgente art. 117 Cost. (...) non consentiva alle Regioni, nella materia «agricoltura e foreste», di dettare con legge la disciplina della titolarità e dell’esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche, dall’altro lato giustificava, tuttavia, il trasferimento ad esse delle funzioni amministrative (...), nonché l’inserimento degli usi civici nei relativi statuti”. In tale contesto costituzionale, pertanto, “non solo trovava fondamento l’ampio trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative già esercitate da organi dello Stato, ivi comprese le competenze attribuite al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge n. 1766 del 1927 (...), ma si spiegava anche la tendenza delle Regioni a regolare con proprie leggi l’esercizio di tali funzioni amministrative, pur restando esclusa la possibilità di incidere sulla titolarità soggettiva e sul contenuto oggettivo del diritto dominicale, nonché sul regime giuridico dei beni”. Nel contesto del riformato Titolo V, coniugato alla progressiva evoluzione degli assetti fondiari collettivi, “la disciplina di questi ultimi appartiene ormai interamente alla materia «ordinamento civile» ed è tutta ricompresa nell’area della potestà legislativa esclusiva dello Stato”.

#### ***2.5.7.5. La riserva al legislatore statale e alla contrattazione collettiva della disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, anche regionali***

La sentenza n. **11** ha rammentato che, “a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale”, rientrando nella materia dell’ordinamento civile (sentenze nn. 196 del 2018, 175 e 72 del 2017, 257 del 2016); ciò significa che “detta disciplina è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, cui la legge dello Stato rinvia (sentenze nn. 199 del 2020 e 160 del 2017).

La costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **20** “ascrive la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, e anche dei dipendenti delle Regioni, alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale” (sentenza n. 146 del 2019). “In seguito alla privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali, è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva, strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori” (sentenza n. 178 del 2015), cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018). “L’esigenza di garantire l’uniformità, nel territorio nazionale, delle regole che presidono alla determinazione del trattamento economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni giustifica l’inerenza della relativa disciplina alla materia «ordinamento civile»”.

In termini analoghi alle precedenti si è espressa la sentenza n. **153**.

#### ***2.5.7.6. L’inerenza alla materia della regolamentazione di rapporti lavorativi in essere (esclusione di profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego alle dipendenze delle Regioni, anche ad autonomia speciale)***

La sentenza n. **25** ha ribadito che “la materia dell’ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro” (sentenze nn. 257 del 2020, 175 e 72 del 2017, 257 del 2016, 180 del 2015, 269, 211 e 17 del 2014). Nel “delineare i confini tra ciò che è ascrivibile alla materia «ordinamento civile» e ciò che invece ricade nella competenza regionale”, la Corte ha precisato che “sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che (...) dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere” (sentenze nn. 32 del 2017, 251 e 186 del 2016, 180 del 2015) e “rientrano, invece, nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale” (sentenze nn. 241 del 2018, 191 del 2017, 149 e 63 del 2012). “Ciò vale anche per una Regione ad autonomia speciale, qual è la Regione Siciliana” (sentenze nn. 194 e 16 del 2020, 81 del 2019, 172 del 2018, 257 del 2016, 211 del 2014, 151 del 2010 e 189 del 2007), “alla cui competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lettera p, dello statuto) è stata ricondotta, da ultimo, una disposizione del legislatore siciliano sulla dotazione organica dell’amministrazione regionale quanto al personale dei catalogatori e dei catalogatori esperti (sentenza n.

25 del 2020)”. Quando la disposizione regionale “non regola il rapporto di lavoro, bensì detta una disciplina finalizzata alla realizzazione di esigenze organizzative dell’amministrazione, viene in rilievo non già la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, bensì quella regionale nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti regionali», la quale comunque incontra i limiti derivanti dalle norme fondamentali delle riforme economiche sociali, quali sono le disposizioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2001”.

La sentenza n. **42** ha ribadito che “la disciplina dell’impiego pubblico regionale deve essere ricondotta all’ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo per i profili privatizzati del rapporto, attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, laddove i profili pubblicistico-organizzativi rientrano nell’ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione” (sentenze nn. 273, 126, 77 e 5 del 2020, 241 del 2018, 149 e 63 del 2012, 339 e 77 del 2011, 233 del 2006, 2 del 2004).

La giurisprudenza costituzionale “individua il confine fra ciò che è ascrivibile alla materia dell’ordinamento civile e ciò che, invece, è riferibile alla competenza legislativa residuale regionale, affermando che sono da ricondurre alla prima gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e rientrano nella seconda i profili pubblicistico-organizzativi dell’impiego pubblico regionale” (sentenze nn. 194 e 126 del 2020, 191 del 2017). Così la sentenza n. **195**.

#### ***2.5.7.7. Il divieto per le Regioni di adottare una normativa che incida su un rapporto di lavoro pubblico già sorto e che si sostituisca alla contrattazione collettiva***

La sentenza n. **153** ha osservato che la disciplina del trattamento economico e giuridico, “anche con riguardo al pubblico impiego regionale, è riconducibile alla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato” (sentenza n. 273 del 2020). “È dunque precluso alle Regioni adottare una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina” (sentenze nn. 20 del 2021 e 199 del 2020). Infatti, “il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria” (sentenza n. 81 del 2019), né al legislatore regionale è consentita “una disciplina legislativa che riproduca le previsioni della fonte negoziale, per il divieto di novazione della fonte (sentenza n. 234 del 2017)”.

#### ***2.5.7.8. L’incremento dei fondi per la retribuzione di posizione e di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni, a seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell’amministrazione regionale (norme della Regione Sardegna)***

La sentenza n. **11** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 10, comma 10, della legge sarda n. 48 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto – nel disporre uno stanziamento ad incremento dei fondi per le retribuzioni di posizione e di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni dei dipendenti trasferiti dagli enti locali all’Amministrazione regionale – contrasterebbe con la cornice regolatoria in tema di contrattazione collettiva delle Pubbliche Amministrazioni posta dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. Invero, la norma denunciata non regola “il trattamento economico del personale trasferito” ma si limita “a predisporre la provvista per corrisponderlo in conseguenza del transito, con una norma di carattere finanziario”. Pertanto, non afferendo al trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, essa non incide sulla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

#### ***2.5.7.9. L’autorizzazione all’Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio pro capite riferito al 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. **20** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell’art. 21 della legge veneta n. 44 del 2019 che autorizza l’Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio *pro capite* riferito al 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del servizio sanitario

regionale. La Corte – dopo aver escluso la riconducibilità della disciplina censurata alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva statale in quanto si limita ad autorizzare la citata Azienda a rideterminare i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali – ha concluso che essa “non interviene (...) sullo strumento di regolamentazione del trattamento economico dei dipendenti, affidata alla contrattazione collettiva” (sentenza n. 199 del 2020) e “non si sostituisce alla negoziazione fra le parti, che rappresenta l’imprescindibile fonte di disciplina del rapporto di lavoro. Solo una tale incidenza sul trattamento economico determinerebbe l’invasione della sfera di attribuzione del legislatore statale” (sentenze nn. 232 del 2019 e 28 del 2013).

***2.5.7.10. La facoltà di prevedere, nei bandi di concorso pubblicati dalla Regione e dagli enti regionali, l’esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati dipendenti dell’amministrazione interessata da almeno 5 anni (norme della Regione Veneto)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 20, l’analogo voce in *Le materie di competenza residuale – Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali*.

***2.5.7.11. La (illegittima) previsione dell’assoggettabilità del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) a liquidazione coatta amministrativa (norme della Regione Calabria) – Segnalazione al legislatore***

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 22, l’analogo voce in *Giurisdizione e norme processuali*.

***2.5.7.12. La rimodulazione della pianta organica dell’Istituto Incremento Ippico per la Sicilia e la gestione delle vacanze e delle eccedenze attraverso l’accordo di mobilità e l’istituto del distacco (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 25 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell’art. 2, commi 7 e 8, della legge siciliana n. 17 del 2019 che, nel rimodulare, in chiave prevalentemente riduttiva, la pianta organica dell’Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, ente pubblico strumentale di interesse regionale, dotato di autonomia statutaria, demanda la gestione delle vacanze e delle eccedenze di personale all’accordo di mobilità e all’istituto del distacco. La disciplina regionale si muove all’interno e nel rispetto di quella statale in virtù del richiamo, per la gestione della radicale riorganizzazione del personale, all’art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, che regola le eccedenze di personale e la mobilità collettiva. Il criterio ispiratore della normativa statale è quello di sperimentare ogni possibile misura organizzativa diretta a scongiurare il collocamento in disponibilità del personale, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero all’assegnazione ad altre amministrazioni, previo accordo con le stesse. È, altresì, contemplata la possibilità di gestire le eccedenze di personale, previa determinazione dei criteri generali da parte dei contratti collettivi nazionali, attraverso il passaggio diretto ad altre amministrazioni o mediante procedure di mobilità. Il censurato comma 7 prevede che l’accordo di mobilità possa regolare – diversamente da quanto sancito dall’art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 che reca la disciplina in tema di gestione delle eccedenze di personale e mobilità collettiva – anche la copertura dei posti risultanti vacanti a seguito della nuova dotazione organica, fermo restando che la rimodulazione debba avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Quindi, la disposizione – nel prevedere che le esigenze di gestione del personale, comprese quelle derivanti dai vuoti in organico conseguenti alla rimodulazione della pianta organica dell’Istituto siano oggetto di negoziazione tra le amministrazioni interessate – attiene a profili organizzativi dell’ente regionale, costituendo espressione della competenza legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali (art. 14, lett. p, dello statuto) e non si pone in frizione con le norme statali in tema di mobilità nel lavoro pubblico contrattualizzato. Considerazioni analoghe sono state svolte anche per il comma 8 che, per la gestione sia delle eccedenze sia delle carenze di personale conseguenti alla rimodulazione della pianta organica e al fine di evitare il collocamento in disponibilità del personale in esubero, prevede la possibilità del ricorso al distacco, istituto tipico del lavoro privato (art. 30 del d.lgs. n. 276 del 2003). La disposizione regionale differisce da altre dichiarate illegittime, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in quanto prevedevano una peculiare ipotesi di distacco, “volta a sopperire a carenze di organico dei propri uffici, determinando una permanente utilizzazione dei lavoratori distaccati

(sentenza n. 257 del 2020) o prevedendo che il trattamento economico del personale in questione fosse a carico dell'amministrazione di appartenenza (sentenza n. 227 del 2020)". Diversamente, la disposizione siciliana "prevede la possibilità di distacco del personale in esubero solo tra l'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia, ente pubblico strumentale di interesse regionale, e altre amministrazioni pubbliche regionali e sempre che ne ricorrano le condizioni, ossia nei limiti di compatibilità con il d.lgs. n. 165 del 2001. In questi termini la norma regionale non si pone in contrasto con la disciplina statale, rimanendo nel perimetro della propria potestà di regolazione delle esigenze organizzative dell'ente pubblico regionale".

***2.5.7.13. La possibilità di assegnare ad attività socialmente utili, previa iscrizione in apposito elenco regionale, i lavoratori LSU o LPU assunti presso la società Almaviva Contact spa (norme della Regione Siciliana)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 25, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

***2.5.7.14. La valorizzazione, nei bandi di concorso per l'accesso ai ruoli della dirigenza sanitaria, di determinate pregresse esperienze di natura convenzionale (norme della Regione Puglia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 36, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

***2.5.7.15. La proroga al 30 giugno 2020 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali e degli enti strumentali, già prorogati al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020 (norme della Provincia di Trento)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 42, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

***2.5.7.16. Le sanzioni amministrative per l'inosservanza della disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente (norme della Regione Puglia, dichiarate illegittime limitatamente alle condotte già colpite dal legislatore statale)***

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 129, l'analoga voce in *Ordine pubblico e sicurezza*.

***2.5.7.17. La (illegittima) presunzione di consenso del proprietario del fondo al mantenimento su di esso del materiale usato dai cacciatori per la costruzione degli appostamenti temporanei (norme della Regione Liguria)***

La sentenza n. 138 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 2, comma 1, della legge ligure n. 9 del 2020, che consentiva ai cacciatori di mantenere – se il proprietario non avesse manifestato espressamente il suo dissenso – sul fondo altrui il materiale utilizzato per la costruzione degli appostamenti temporanei. La disciplina impugnata, invadendo la competenza riservata allo Stato in materia di ordinamento civile, comprimeva le facoltà assicurate dal codice civile al proprietario del terreno, presumendo il suo consenso a mantenere su di esso i materiali utilizzati per l'installazione degli appostamenti temporanei. Essa, inoltre, imponeva allo stesso proprietario uno specifico onere formale nell'espressione del diniego, così derogando al principio generale della libertà delle forme di manifestazione della volontà negoziale stabilito dall'ordinamento civile.

***2.5.7.18. La (illegittima) disciplina provvisoria del passaggio al comparto unico della contrattazione regionale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna-FoReSTAS (norme della Regione Sardegna)***

La sentenza n. 153 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge sarda n. 18 del 2020 che introduceva una disciplina provvisoria

del passaggio al comparto unico della contrattazione regionale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'Agencia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna-FoReSTAS. Precedenti decisioni riguardanti il personale della FoReSTAS hanno "ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia ordinamento civile i profili concernenti l'assunzione e l'inquadramento" dei dipendenti (sentenza n. 43 del 2020) e affermato "che è lesiva della competenza statale una disposizione regionale che si sostituisca al contratto collettivo, per disciplinare direttamente un aspetto della retribuzione" (sentenza n. 232 del 2019). La legge regionale n. 8 del 2016 ha istituito la FoReSTAS quale struttura tecnico-operativa della Regione, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di potere regolamentare e di autonomia statutaria, patrimoniale, contabile e finanziaria, che è subentrata "nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che facevano capo al soppresso Ente foreste della Sardegna", compresi quelli relativi al personale. L'art. 48-*bis* della legge regionale del 2016 prevede l'inserimento del personale a tempo indeterminato "nel comparto unico di contrattazione collettiva regionale dalla data di adozione di una compiuta disciplina contrattuale" e, così, la disciplina del regime giuridico del personale dell'ente ha subito una continua evoluzione, caratterizzata dalla progressiva armonizzazione alla disciplina applicabile ai dipendenti dell'amministrazione regionale. In tale complesso percorso di transizione, le norme impugnate hanno anticipato "in via provvisoria l'inquadramento del personale dell'Agencia FoReSTAS nelle categorie e nelle fasce del comparto unico del contratto collettivo regionale" e regolato "il trattamento retributivo del personale (...) inquadrato in via provvisoria", commisurandolo a quello previsto dal contratto collettivo regionale, "senza attendere il perfezionarsi delle procedure negoziali che avrebbero dovuto scandire tale processo". Le disposizioni censurate, incidendo con effetti immediati sulla determinazione di aspetti essenziali e qualificanti di rapporti di lavoro già in essere, al dichiarato "fine di supplire alla carenza di una compiuta disciplina negoziale", attuavano "una indebita sostituzione della fonte della disciplina del rapporto di lavoro individuata dalla legge statale nella contrattazione collettiva". La riconosciuta riconducibilità della denunciata disciplina alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile è valsa ad escludere "il ricorrere di uno specifico titolo di competenza regionale (...) anche con riguardo alla Regione autonoma", tenuta ad esercitare la propria competenza legislativa primaria in materia di stato giuridico ed economico del personale nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, quali quelle che attribuiscono la disciplina del trattamento economico e giuridico dei lavoratori dipendenti ai contratti collettivi. Né in considerazione dell'invocata urgenza del provvedimento per inderogabili esigenze amministrative "si poteva proporre quale soluzione una scelta lesiva del riparto di competenze tra Stato e Regioni". Parimenti, il legislatore regionale non poteva adottare le disposizioni censurate in applicazione dell'art. 40, comma 3-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale si riferisce "alla diversa ipotesi in cui non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo e il protrarsi delle trattative possa pregiudicare la funzionalità dell'azione amministrativa" e consente alle Regioni di adottare atti di natura esclusivamente amministrativa e non atti legislativi che travalicano le competenze regionali. Infine, stante il divieto di novazione della fonte, ai fini del giudizio di legittimità, risulta ininfluenza la conformità delle disposizioni censurate alle condizioni negoziali successivamente pattuite, che "rappresenta (...) un *posterius* privo di rilievo".

#### ***2.5.7.19. L'attribuzione ai Comuni dei beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)***

La sentenza n. 167 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 6, della legge friulana n. 9 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., nella parte in cui prevede l'attribuzione ai Comuni dei beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali. La norma attua l'art. 12 della legge costituzionale n. 1 del 2016 (introduttiva di modifiche allo statuto speciale), che, al comma 1, dispone la soppressione delle Province friulane e, al comma 2, "rimette alla legge regionale la disciplina del trasferimento delle funzioni delle province ai comuni, anche nella forma di città metropolitane, o alla regione, con le risorse umane, finanziarie e strumentali corrispondenti, e la successione nei rapporti giuridici". Pertanto, la disposizione censurata, "trasferendo ai Comuni, quali risorse strumentali, gli immobili di proprietà delle UTI che esercitano le funzioni delle soppresse Province", legittimamente "si inserisce nella sequenza legislativa regionale di superamento delle Province".

### ***2.5.7.20. La disciplina veneta in materia di polizia locale e politiche di sicurezza***

#### ***i) La possibilità di impiegare istituti di vigilanza e associazioni di volontariato, con compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale, e di effettuare servizi per conto terzi***

La sentenza n. 176 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell'art. 9, comma 3, della legge veneta n. 24 del 2020, il quale prevede che nei regolamenti di polizia locale può anche essere previsto l'impiego di istituti di vigilanza e delle associazioni di volontariato, con compiti di affiancamento e supporto all'azione della polizia locale e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi, nel rispetto della normativa statale. La Corte – dopo aver ricordato che l'art. 33 cod. terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017), invocato quale parametro interposto, prevede, al comma 3, che, per l'attività di interesse generale prestata, le organizzazioni di volontariato possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate – ha ritenuto la questione basata su un erroneo presupposto interpretativo in ordine al significato del precetto censurato. Infatti, da esso emerge chiaramente che il coinvolgimento delle associazioni di volontariato, con compiti di affiancamento e supporto dell'azione della polizia locale, e la possibilità di effettuare servizi per conto terzi costituiscono distinti ambiti di intervento dei regolamenti di polizia locale. Da ciò consegue l'esclusione che si possa riferire a soggetti privati, come le associazioni di volontariato, una modalità di remunerazione che la disposizione in esame riserva all'attività svolta dalla polizia locale al di fuori dei suoi compiti istituzionali.

#### ***ii) I profili organizzativi del servizio di polizia locale relativi ai ruoli funzionali e ai distintivi di grado***

La sentenza n. 176 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell'art. 8, commi 1 e 2, della legge veneta n. 24 del 2020 ove sono rispettivamente disciplinati la struttura organizzativa della polizia locale e i distintivi di grado. Relativamente ai profili di censura riconducibili alla diversa articolazione strutturale del servizio di polizia locale rispetto a quanto previsto dalla legge n. 65 del 1986, la Corte ne ha ritenuto l'estraneità all'ambito dell'ordinamento civile, “perché involgono con tutta evidenza profili attinenti all'organizzazione del servizio e alla suddivisione degli incarichi e dei ruoli funzionali”, con conseguente esclusione di ogni interferenza con i profili privatizzati del rapporto di lavoro per i quali assume rilievo l'esigenza di un'uniforme disciplina a livello statale (sentenze nn. 42 del 2021, 189 e 28 del 2020). Quanto all'asserita illegittima attribuzione al personale della polizia locale della qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, la pronuncia, da un lato, ha evidenziato l'inconferenza del richiamo al parametro dell'ordinamento civile e, dall'altro, ha ravvisato l'erroneità del presupposto interpretativo, in quanto è da escludersi che la disposizione in esame conferisca detta qualifica. Infine, non è stata ravvisata alcuna invasione della riserva di competenza statale in materia civilistica poiché le previsioni impugnate, nel riorganizzare i ruoli del servizio di polizia locale, fanno esplicitamente salvo l'inquadramento derivante dai contratti collettivi nazionali di lavoro ed escludono che la nuova suddivisione dei gradi possa incidere sul rapporto giuridico ed economico del personale.

### ***2.5.7.21. La (illegittima) previsione della conferma nei ruoli regionali a tempo indeterminato del personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del SSN e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2019, previa presentazione di apposita domanda di mobilità (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 195 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 10, comma 1, della legge pugliese n. 18 del 2020, ove si prevedeva che, nel limite dei posti vacanti nella dotazione organica e nel rispetto della spesa sanitaria derivante dalle norme vigenti, il personale già titolare di contratto, ovvero di incarico a tempo indeterminato, presso aziende o enti del servizio sanitario nazionale e in servizio a tempo determinato al 31 dicembre 2019, presso una azienda o ente del servizio sanitario della Regione è confermato nei ruoli di quest'ultima a tempo indeterminato, previa presentazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di apposita domanda di mobilità. La disposizione impugnata ha, innanzitutto, leso la competenza statale in materia di

ordinamento civile in quanto interveniva “su rapporti di lavoro a tempo determinato già in essere” e incideva “sul profilo della durata, trasformandoli in nuovi rapporti a tempo indeterminato”. Quanto alla violazione dell’art. 97 Cost., la Corte ha ribadito il percorso argomentativo seguito nella sentenza n. 68 del 2011. Quest’ultima – nel giudicare illegittima una norma pugliese sovrapponibile nel contenuto a quella denunciata – ha affermato che “la disposizione impugnata, facendo ricorso all’istituto della mobilità, prevede la ruolizzazione – ossia l’inquadramento a tempo indeterminato nei ruoli del servizio sanitario regionale – di personale già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato presso enti del servizio sanitario nazionale. La norma consente l’inquadramento di personale e trasforma rapporti di lavoro a tempo determinato oppure rapporti di lavoro non di ruolo a tempo indeterminato in rapporti di lavoro di ruolo a tempo indeterminato”, non prevedendo il pubblico concorso.

***2.5.7.22. L’onere per l’impresa di costituire un deposito cauzionale a favore dell’amministrazione, a pena di decadenza dal diritto di far valere le riserve iscritte sui documenti contabili, nell’ipotesi di variazione in aumento dell’importo economico dell’opera rispetto a quello contrattuale (questione avente ad oggetto norme pugliesi, inammissibile per irrilevanza)***

La sentenza n. 211 ha dichiarato inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale, in relazione all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell’art. 23, comma 2, della legge pugliese n. 13 del 2001 ove si prevede che, qualora, a seguito dell’iscrizione di riserve sui documenti contabili, l’importo economico dell’opera vari in aumento rispetto a quello contrattuale, l’impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell’amministrazione, a garanzia dei maggiori oneri per il collaudo, a pena di decadenza dal diritto di far valere le riserve iscritte. Innanzitutto, la legge pugliese non è applicabile alla fattispecie *a quo*, che attiene a un contratto di appalto per la realizzazione di un edificio da adibire a caserma dei Carabinieri, poiché l’art. 1 esclude dal suo raggio di applicazione i lavori pubblici attinenti allo svolgimento di compiti e funzioni mantenuti allo Stato, ai sensi della legge n. 59 del 1997 e del d.lgs. n. 112 del 1998. Le caserme dell’Arma dei carabinieri rientrano fra le opere di difesa militare, oltre che fra quelle preposte a garantire l’ordine e la sicurezza pubblica, come già chiarito dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare, le sentenze nn. 150 del 1992 e 216 del 1985 hanno affermato che “le sedi di servizio dell’Arma (...) devono ritenersi ricomprese nell’ambito delle opere destinate alla difesa militare”. Esse rappresentano “beni strumentali non solo per il servizio di pubblica sicurezza, ma anche per tutte le altre attività di ogni formazione armata dello Stato” nonché “per le altre complesse mansioni, anch’esse proprie dei Carabinieri, come quelle di polizia militare, di raccolta di informazioni e notizie attinenti alla difesa sia all’interno che all’estero, e ancora per le attività, sia pure svolte congiuntamente ad altri organi statali, intese a neutralizzare azioni di spionaggio e di terrorismo: funzioni, queste, chiaramente preordinate e strumentali alla difesa e alla stessa integrità della Nazione”. Le sedi di servizio dell’Arma, “forza permanente accasermata (...), presentano entrambi i requisiti che giustificano l’inclusione nella categoria delle opere destinate alla difesa nazionale: la natura militare dell’amministrazione interessata ai lavori e la finalità dell’opera”. L’univoca ricostruzione della Corte ha trovato esplicita conferma nell’art. 233 del d.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell’ordinamento militare) che, al fine dell’affidamento e dell’esecuzione di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, include tra le opere destinate alla difesa nazionale le sedi di servizio, le pertinenze e le caserme dell’Arma. Sotto un diverso profilo, l’applicabilità della norma denunciata a procedure in corso di esecuzione relative a contratti conclusi anteriormente (come nel caso del giudizio *a quo*) è condizionata dal successivo art. 27, comma 3, secondo cui il prescritto adeguamento alla nuova disciplina non deve alterare i rapporti contrattuali tra ente appaltante e impresa. Invero, “l’onere di iscrivere riserve ha una valenza generale e investe ogni pretesa di carattere economico che l’esecutore dei lavori intenda far valere nei confronti dell’amministrazione (sentenza n. 109 del 2021): esso, dunque, ricomprende anche spettanze relative a inadempimenti della controparte o che la legge riconosce all’appaltatore in talune ipotesi di sopravvenienze contrattuali”. È evidente che “impedire, con un meccanismo di decadenza, la possibilità di pretendere l’esatta esecuzione dell’originario sinallagma o di adeguare il medesimo, nei termini consentiti dalla legge, alle eventuali sopravvenienze equivale ad ostacolare il pieno rispetto del contratto, oltre che del principio *rebus sic stantibus* riflesso in talune previsioni di legge”, con conseguente chiara alterazione dei rapporti contrattuali in atto. La previsione del deposito cauzionale “implica comunque un aggravio rispetto all’originaria pattuizione e, soprattutto, presuppone *ab imis* un nuovo obbligo” e

determina un “maggior costo” in capo all’appaltatore. Ne consegue, come rilevato dalla Corte di legittimità, l’inapplicabilità della norma censurata ai contratti conclusi prima della sua entrata in vigore.

**2.5.7.23. *L’inquadramento degli addetti stampa agli uffici istituzionali regionali nella categoria D del CCNL del comparto Funzioni locali e l’attribuzione di un assegno ad personam riassorbibile per la remunerazione della differenza con il trattamento più favorevole in godimento, fino alla sottoscrizione del successivo contratto integrativo (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. **212** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 1, commi 1, 2, 3 e 5, e 8 della legge toscana n. 69 del 2020, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 3, 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lett. l), Cost., nella parte in cui prevedono l’inquadramento degli addetti stampa agli uffici istituzionali regionali nella categoria D del CCNL del comparto Funzioni locali e l’attribuzione di un assegno *ad personam* riassorbibile per la remunerazione della differenza con il trattamento economico più favorevole in godimento, fino alla sottoscrizione del successivo contratto integrativo. La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere violata la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile da parte di leggi regionali che disciplinano ambiti riservati alla contrattazione collettiva dell’impiego pubblico privatizzato. Tuttavia, le disposizioni impuginate, adottate nell’esercizio della competenza regionale in tema di organizzazione degli uffici, non contraddicono e non innovano la legislazione nazionale, ma si limitano a disporre l’attuazione delle previsioni della contrattazione collettiva e l’applicazione del comma 5-*bis* dell’art. 9 della legge n. 150 del 2000 (introdotto dalla legge n. 160 del 2019). Esse fanno seguito alle osservazioni della sezione regionale di controllo della Corte dei conti che, per l’esercizio finanziario 2019, aveva evidenziato l’illegittimità dell’aumento di spesa per l’applicazione del contratto giornalistico agli addetti agli uffici stampa istituzionali, in difformità con quanto dichiarato dalla Corte che, in riferimento a leggi regionali analoghe, ha escluso l’applicabilità al personale pubblico di contratti collettivi non negoziati dall’Aran (sentenze nn. 200, 174 e 112 del 2020, 81 e 10 del 2019). La posizione degli addetti agli uffici stampa regionali è stata definita dall’art. 18-*bis* del CCNL del comparto Funzioni locali 2016-2018, con la previsione di disciplinare, in un’apposita sequenza contrattuale, la posizione del personale a cui sia stata applicata una diversa disciplina contrattuale nazionale, seppure in via transitoria. Nelle more di tale intervento, il citato comma 5-*bis* contempla la possibilità di attribuire al personale in discussione un assegno *ad personam* riassorbibile. Le norme impuginate, in assenza di una specifica contrattazione collettiva, con conseguente difficoltà di inquadramento del personale e in ragione dell’esigenza di interventi sollecitati dalla magistratura contabile, hanno richiamato le disposizioni statali, nel rispetto delle statuizioni della contrattazione collettiva, per dare chiarezza al quadro di riferimento. L’attribuzione dell’assegno *ad personam* rappresenta solo un diverso titolo di erogazione del trattamento già in godimento, in conformità a quanto previsto dalla legge statale e con l’esclusione di un illegittimo aumento della spesa pubblica.

**2.5.7.24. *L’(illegittima) attribuzione di un diritto di priorità, ai fini dell’assegnazione dei terreni gravati dall’uso civico di pascolo, ai titolari di aziende in possesso di specifici requisiti (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. **228** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l’art. 9, comma 1, lett. c), della legge abruzzese n. 9 del 2020, nella parte in cui, inserendo il comma 3-*bis*, lett. a), b), c) e d), all’art. 16 della legge regionale n. 25 del 1988, introduceva criteri di priorità ai fini dell’assegnazione delle terre civiche di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori, conferendole con una concessione annuale anzitutto agli abitanti del Comune o della frazione che vantassero determinati requisiti concernenti la durata temporale della residenza nel territorio comunale, la presenza in azienda di un patrimonio zootecnico, il possesso di ricoveri per stabulazione invernale del bestiame e un codice di stalla riferito al territorio comunale o a Comuni limitrofi; solo in caso di eccedenza delle terre pascolive era prevista l’assegnazione ai residenti dei Comuni limitrofi, poi a quelli della Provincia, successivamente a quelli della Regione, con le medesime procedure di concessione, e infine ad altri soggetti attraverso procedure di evidenza pubblica. Gli usi civici e i domini collettivi “configurano (...) un diritto soggettivo dominicale, che presenta i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso” (sentenze nn. 71 del 2020, 178 e 113 del 2018, 103 del 2017), “tutelabile con azione petitoria, e che presenta i caratteri propri dei diritti reali quali, in particolare,

l'assolutezza, l'immediatezza e l'inerenza". La disciplina dell'istituto rientra nella materia dell'ordinamento civile, alla quale appartiene la qualificazione della natura pubblica o privata dei beni (sentenza n. 228 del 2016), la regolazione della titolarità e dell'esercizio del diritto, l'individuazione del suo contenuto, la disciplina delle facoltà di godimento e di disposizione in cui esso si estrinseca (art. 832 cod. civ.) e quella della loro estensione e dei loro limiti. La previsione regionale censurata, incidendo sulla titolarità del diritto dominicale di uso civico e segnatamente sul suo esercizio, per il fatto di escludere indebitamente dal godimento promiscuo alcuni membri della collettività territoriale, è stata considerata in contrasto con il parametro ricordato e con la disciplina statale interposta, "la quale già stabiliva, con riguardo ai terreni costituenti il demanio civico, che essi, salvo il diritto particolare eventualmente assicurato a specifiche categorie di persone per effetto di leggi anteriori, dovevano essere aperti all'uso promiscuo di tutti i cittadini del Comune o della frazione (art. 26, primo comma, della legge n. 1766 del 1927)" e stabilisce ora (legge n. 168 del 2017), con riguardo ai domini collettivi, "che essi sono nell'uso congiunto e riservato di tutti i membri della collettività, uso che trova la sua disciplina nei poteri di autonormazione espletati nell'ambito dell'ordinamento giuridico primario del dominio collettivo delle comunità originarie". La Corte – dopo aver escluso dalla competenza regionale la regolamentazione dell'estensione del godimento promiscuo dei diritti di uso civico e dei domini collettivi, nonché delle modalità individuali o collettive del loro esercizio – ha ritenuto validi anche nel caso di specie i principi affermati nelle pronunce (sentenze nn. 71 del 2020, 178 e 113 del 2018, 103 del 2017 e 210 del 2014) con le quali sono state dichiarate illegittime diverse norme regionali che prevedevano la "sdemanializzazione" dei beni gravati da usi civici al di fuori delle ipotesi contemplate dalla legge statale e in contrasto con le previsioni di questa. Infatti, anche la norma abruzzese impugnata incideva in modo non meno diretto sulla disciplina della titolarità e dell'esercizio del diritto (privandone i membri della collettività territoriale privi dei prescritti requisiti) nella misura in cui limitava i predetti membri nella concreta facoltà di godimento dei terreni collettivi, che si sarebbe potuta dispiegare solo dopo il soddisfacimento delle richieste di coloro ai quali era attribuito il diritto di priorità e solo in caso di eccedenza dei terreni.

#### ***2.5.7.25. L'affidamento del neoistituito servizio di psicologia di base ad uno psicologo in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario (norme della Regione Campania)***

La sentenza n. 241 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. da 1 a 6 della legge campana n. 35 del 2020, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., nella parte in cui affidano il neoistituito servizio di psicologia di base a uno psicologo in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario regionale. La censurata disciplina, lungi dall'interferire con la materia dell'ordinamento civile (non avendo regolato alcun istituto di matrice civilistica), "è piuttosto riconducibile alla competenza concorrente nella materia della tutela della salute, in quanto costituisce un riflesso del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione per adempiere alle esigenze del SSN, e segnatamente per rendere possibile, a seguito dell'emergenza da COVID-19, il supporto e il raccordo tra medici di medicina generale – o pediatri di libera scelta – e psicologi". L'art. 8, comma 1, lett. b-*quinquies*), del d.lgs. n. 502 del 1992 prevede la possibilità per i medici di medicina generale o i pediatri di libera scelta di aderire a modelli organizzativi multi-professionali, nei quali sia presente altresì la figura dello psicologo. La particolarità della legge impugnata "si sostanzia nella circostanza che, con riferimento al territorio campano, la struttura della psicologia di base opera presso i distretti del Servizio sanitario regionale e non si radica nell'organizzazione interna dei medici di base, pur essendo espressamente contemplata la collaborazione – evidentemente esterna – con questi ultimi". Ciò risponde all'obiettivo perseguito dall'art. 20-*bis* del d.l. n. 137 del 2020 secondo cui, anche al fine di garantire la salute e il benessere psicologico individuale e collettivo nell'eccezionale situazione causata dall'epidemia, gli enti del SSN possono organizzare l'attività degli psicologi in un'unica funzione aziendale. Pertanto, le norme *de quibus* non presentano "alcun collegamento con la materia dell'ordinamento civile", posto che non definiscono diritti e obblighi di un rapporto di lavoro già sorto, ma si collocano in una fase organizzativa antecedente (sentenze nn. 36 del 2021, 77 e 20 del 2020). Esse "non regolano, infatti, il rapporto convenzionato né il correlato rapporto di lavoro parasubordinato": "istituiscono il servizio di psicologia di base, disciplinano i compiti attribuiti agli psicologi di base, ne prevedono gli elenchi, individuando i requisiti di iscrizione, dettano l'organizzazione delle attività dei servizi di psicologia di base e di verifica, monitoraggio e controllo della qualità dell'assistenza psicologica, e creano un organismo indipendente con funzioni di osservatorio": il tutto "nella cornice di un convenzionamento non espressamente regolato dalla legge regionale". La

normativa in esame “non interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento economico degli psicologi di base in rapporto convenzionato, affidata alla contrattazione collettiva, e non si sostituisce alla negoziazione fra le parti, che rappresenta la fonte di disciplina del rapporto di lavoro” (sentenze nn. 20 del 2021 e 53 del 2020). Infatti, “è l’accordo collettivo nazionale a disciplinare, oltre ai rapporti con i medici specialisti ambulatoriali, anche quelli con altre professionalità sanitarie ambulatoriali e segnatamente con biologi, chimici e psicologi”. In definitiva, il legislatore regionale, rinviando alla vigente normativa statale, non ha disciplinato il rapporto con lo psicologo di base né ha regolato istituti tipici dell’ordinamento civile, “limitandosi ad istituire un nuovo servizio sociale regionale (sentenza n. 147 del 2018)”. La potestà concorrente nella materia della salute consente alla Regione di “dettagliare in modo autonomo i relativi istituti compatibilmente con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato” (sentenze nn. 87 del 2019, 190 del 2017, 181 del 2006). Nella specie, “l’istituzione del servizio di psicologia di base presso le articolazioni territoriali del Servizio sanitario regionale non si pone in antitesi con la disciplina statale che incentiva il ricorso alle professionalità dello psicologo nell’odierna crisi pandemica”. Infine, “la figura dello psicologo di base, a sostegno – ovvero in affiancamento e collaborazione esterna – dell’operato del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta, è riconducibile alla professione già contemplata dalla legge statale dello psicologo” (sentenze nn. 88 del 2021, 209 del 2020, 172 del 2018). La regolazione del servizio di psicologia, all’interno del Servizio sanitario regionale, “non innova in ordine al riconoscimento statale della professione di psicologo”; limita la possibilità di iscrizione agli elenchi provinciali ai soli iscritti nell’albo degli psicologi e richiede, tra i requisiti, il titolo di laurea prescritto dalla legislazione nazionale per l’esercizio della professione.

#### **2.5.8. “Ordinamento penale” (lett. l)**

##### **2.5.8.1. Le sanzioni amministrative per l’inosservanza delle prescrizioni attinenti alla realizzazione e all’esercizio degli impianti di sbarramento idrico (norme della Regione Veneto)**

La sentenza n. 201 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell’art. 12 della legge veneta n. 23 del 2020, che prevede il trattamento sanzionatorio per le diverse ipotesi di realizzazione o gestione degli impianti di sbarramento idrico in assenza di autorizzazione, in difformità dalla stessa ovvero in violazione delle prescrizioni che il titolo autorizzativo impartisce. Il legislatore veneto ha legittimamente esercitato una prerogativa sua propria (sentenze nn. 84 del 2019 e 271 del 2012) in quanto ha previsto e regolato le sanzioni amministrative conseguenti all’inosservanza delle prescrizioni attinenti alla realizzazione e all’esercizio degli impianti di sbarramento regionali.

#### **2.5.9. “Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lett. m.)**

##### **2.5.9.1. La determinazione, il finanziamento e l’erogazione dei livelli essenziali di assistenza**

###### **i) La sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti quale condizione di equilibrio del sistema**

La sentenza n. 132 ha ribadito che “la determinazione, il finanziamento e l’erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione” (sentenze nn. 72 e 62 del 2020). Infatti, “la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti”, in quanto coinvolgente l’erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. (sentenza n. 169 del 2017).

###### **ii) Il divieto per il legislatore regionale di interferire nella determinazione dei LEA o di differirne l’efficacia**

Il legislatore regionale “non ha il potere di interferire nella determinazione dei LEA, la cui articolata disciplina entra automaticamente nell’ordinamento regionale afferente alla cura della salute, né tantomeno

di differirne in blocco l'efficacia. Infatti, i costi, i tempi e le caratteristiche qualitative delle prestazioni indicate nel decreto e nelle altre disposizioni statali che si occupano di prescrizioni indefettibili in materia sanitaria comportano nei diversi ambiti regionali – attraverso una dialettica sinergia tra Stato e Regione (sentenza n. 169 del 2017) – un coerente sviluppo in termini finanziari e di programmazione degli interventi costituzionalmente necessari (sentenza n. 72 del 2020)". Così la sentenza n. **132**.

***iii) Il canone di leale cooperazione tra Stato e Regione e la doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari***

La sentenza n. **132** ha sottolineato la centralità del “canone di leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei LEA, in forza del quale al legislatore statale spetta predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria” (sentenze nn. 62 del 2020 e 169 del 2017). Le Regioni devono “collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria, il che equivale ad affermare la doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari”.

***iv) Il divieto di destinare le risorse correnti per il finanziamento dei LEA a diverse spese pur sempre di natura sanitaria, salvo l'impiego dei risparmi conseguiti dalle Regioni virtuose***

La sentenza n. **132** ha evidenziato che l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 “stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni (sentenza n. 197 del 2019)”. Esso “non solo impone una corretta quantificazione dei LEA attraverso una chiara e separata evidenza contabile delle entrate e delle spese destinate al loro finanziamento e alla loro erogazione, nonché delle entrate e delle spese relative a prestazioni superiori ai LEA, ma altresì (...) prescrive alle Regioni di accertare ed impegnare nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate”. Pertanto, “dal quadro normativo sull'esatta determinazione ed erogazione dei LEA e sui relativi principi contabili, si ricava (...) l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi. (...) Ciò non esclude che, laddove le Regioni gestiscano in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA, conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio, le stesse possano legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie (...) rispetto ai LEA, già adeguatamente garantiti”. L'art. 30, comma 1, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che, per le Regioni non sottoposte a piano di rientro, eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale “rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie. Questa disposizione, esprimendo una chiara finalità incentivante, permette, pertanto, alle Regioni di dare copertura nei successivi esercizi a spese che, comunque sia, attengono alle finalità sanitarie attraverso i suddetti risparmi, una volta accertati a seguito dell'approvazione dei bilanci di esercizio”.

***2.5.9.2. La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione nel contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **37**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale – La disciplina della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio valdostano (norme della Regione Valle d'Aosta)*.

### **2.5.9.3. *La (illegittima) copertura, con le risorse destinate al finanziamento e alla garanzia dei LEA, degli oneri connessi all'attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso e alla chiamata dei docenti universitari (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. **132** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost., l'art. 1, commi 1 (limitatamente alle parole “, con assunzione da parte della Regione degli oneri relativi alla chiamata dei docenti di ruolo nonché dei docenti a contratto”) e 2, della legge veneta n. 10 del 2020. Le disposizioni, nell'autorizzare la Giunta a stipulare una convenzione quindicennale con l'Università di Padova per l'attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso, prevedevano l'assunzione degli oneri per la chiamata dei professori di ruolo e a contratto da parte della Regione, a valere sul Fondo Sanitario Regionale, e, in particolare, sulle risorse destinate al finanziamento ordinario dei LEA. La chiamata dei professori di ruolo e dei docenti a contratto “non è riconducibile nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza”, non corrispondendo ad alcuna delle prestazioni previste dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017. In considerazione dei compiti che sono destinati a svolgere, la chiamata di docenti non risulta “strumentale all'erogazione dei LEA”, poiché l'attività di assistenza ospedaliera e quella didattico-scientifica, per quanto legate da un nesso funzionale, “non sono riconducibili ad unità sul piano materiale e concettuale”. Pertanto, la chiamata dei docenti e la conseguente integrazione dell'offerta formativa “non si pongono in rapporto di strumentalità con l'erogazione dei LEA, tale da giustificare l'imputazione dei costi (...) alle spese allocate in bilancio”, non potendosi ritenere finanziabili con tali risorse “tutti gli oneri che possano avere una qualche forma di connessione” con i LEA. Non è in discussione, invece, la costituzionalità della previsione “dell'impegno della Regione a sostenere l'attivazione di un corso di laurea, né il farsi eventualmente carico dei costi per la chiamata dei docenti”.

### **2.5.9.4. *L'ampliamento dell'elenco degli interventi eccettuati dai procedimenti autorizzatori richiesti, ai fini della tutela dell'assetto idrogeologico, per le attività comportanti mutamento di destinazione o trasformazione nell'uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi (norme della Regione Liguria)***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **138**, l'analogo voce in *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

### **2.5.9.5. *Misure relative al commissariamento della sanità calabrese***

#### ***i) Il rafforzamento dei poteri del commissario ad acta e le norme per garantire l'erogazione dei LEA e il raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **168**, l'analogo voce in *Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria – Misure relative al commissariamento della sanità calabrese*.

#### ***ii) La nomina di commissari straordinari per gli enti del SSR da parte del commissario ad acta e la cessazione dalle funzioni dei direttori generali nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **168**, l'analogo voce in *Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria – Misure relative al commissariamento della sanità calabrese*.

### **2.5.10. *“Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (lett. p)***

#### ***2.5.10.1. La funzione comunale di pianificazione urbanistica e la potestà regionale di prevedere interventi in deroga (il principio di sussidiarietà verticale e il giudizio di proporzionalità della Corte)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **202**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – Il territorio*.

### ***2.5.10.2. Le agenzie per il trasporto pubblico locale (norme della Regione Lombardia concernenti l'ingresso obbligatorio della Regione e di alcuni piccoli Comuni, i criteri di determinazione delle quote di partecipazione e i quorum per le decisioni più importanti)***

La sentenza n. **163** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge lombarda n. 21 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., nella parte in cui modifica l'art. 7, comma 10, della legge regionale n. 6 del 2012 e inserisce i successivi commi da 10.1 a 10.7, prevedendo la partecipazione della Regione e di alcuni piccoli Comuni alle agenzie per il trasporto pubblico locale e stabilendo una nuova disciplina del *quorum* partecipativo e deliberativo. La disciplina del trasporto pubblico locale appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni; la stessa legislazione statale, cui spetta individuare le funzioni fondamentali degli enti locali, conferisce alle Regioni compiti di coordinamento in materia, allo scopo di migliorare l'esercizio in forma associata delle funzioni in esame da parte degli enti territoriali (artt. 3 e ss. del d.lgs. n. 422 del 1997). La sentenza n. 22 del 2014 ha chiarito che "allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale, cui (...) non sono estranee le funzioni che attengono ai servizi pubblici locali (...). La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi – Stato o Regione – è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce. In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa". La norma impugnata non incide sull'individuazione e sulla titolarità delle funzioni amministrative, ma disciplina aspetti organizzativi e funzionali di enti, le agenzie per il TPL, concepiti allo scopo di permettere l'esercizio in forma coordinata delle funzioni medesime; ha soltanto parzialmente modificato le regole per il loro funzionamento e i criteri per la partecipazione ad esse già stabiliti dalla previgente legge regionale. La "spettanza della competenza legislativa non dipende dalle opzioni in concreto compiute attraverso il suo precedente esercizio, radica anzi il potere di valutare le soluzioni più opportune per la successiva regolazione del servizio, sempre che esse siano contenute entro l'ambito della competenza regionale". Possono anche rinvenirsi profili problematici nel rapporto tra funzioni regionali di coordinamento, esercitate dalla legge regionale entro la sua competenza materiale, e disciplina dell'esercizio di funzioni fondamentali, laddove si accerti che la Regione abbia fatto uso eccessivo dei suoi compiti di coordinamento, tale da comportare un'irragionevole compressione delle funzioni fondamentali degli enti locali (sentenze nn. 119 del 2020 e 179 del 2019). Le disposizioni impugnate, tuttavia, si limitano a stabilire la partecipazione necessaria della Regione alle agenzie per il TPL, a fissare in dettaglio le quote di partecipazione per gli enti locali territoriali e a riformulare il *quorum* partecipativo e deliberativo necessario per approvare alcune decisioni strategiche; le funzioni fondamentali degli enti locali in materia di trasporto pubblico non sono state incise in modo sproporzionato o irragionevole. Ciò non comprime l'autonomia degli enti locali nella gestione dei trasporti di rispettiva competenza, attenendo semplicemente alla scelta discrezionale, che spetta all'ente titolare della competenza legislativa, circa i migliori criteri per assicurare ragionevolezza ed efficacia al meccanismo di coordinamento affidato alla legge regionale.

### ***2.5.10.3. La (illegittima) compressione della funzione comunale di pianificazione determinata dalla disciplina degli incentivi per il recupero degli immobili abbandonati e degradati, anche in deroga agli strumenti urbanistici (norme della Regione Lombardia)***

La sentenza n. **202** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 5, 117, secondo comma, lett. p), e 118, commi primo e secondo, Cost., l'art. 40-*bis* della legge lombarda n. 12 del 2005 (nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 11 del 2021), recante una disciplina degli incentivi per il recupero degli immobili abbandonati e degradati, anche in deroga agli strumenti urbanistici, in quanto comportava una illegittima compressione della funzione comunale di pianificazione. La legge regionale n. 18 del 2019, che ha introdotto la norma censurata, individua, quale obiettivo da perseguire, lo sviluppo sostenibile e stabilisce che gli interventi di rigenerazione urbana e territoriale costituiscono azioni prioritarie per ridurre il consumo del suolo, migliorare la qualità funzionale ambientale e paesaggistica dei territori e degli insediamenti. In tale contesto, il recupero e la rigenerazione degli immobili dismessi rappresentavano "uno strumento a cui il legislatore regionale ha ritenuto di ricorrere nell'ambito di una rinnovata declinazione degli strumenti di governo del territorio e, in particolare, dell'azione pianificatoria". La norma impugnata dettava una disciplina sugli incentivi per i predetti

interventi, attribuiti sotto forma di incremento di diritti edificatori, “idonea, in ragione della sua natura autoapplicativa, a ripercuotersi su scelte attinenti all’uso del territorio”, interferendo con attribuzioni assegnate ai Comuni. In particolare, essa si sovrapponeva ai contenuti del piano comunale delle regole che, ai sensi dell’art. 10, comma 2, della legge n. 12 del 2005, deve “definire le caratteristiche fisico-morfologiche che connotano l’esistente, da rispettare in caso di eventuali interventi integrativi o sostitutivi, nonché le modalità intervento”. Al riguardo, il legislatore statale ha annoverato tra le funzioni fondamentali dei Comuni la pianificazione urbanistica ed edilizia, che “non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale” il quale, essendo tenuto al rispetto del principio di sussidiarietà verticale, può “modulare gli spazi dell’autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustificano ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali”, purché “la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente il minimo mezzo utile per perseguire” i suoi scopi. Pur essendo riconducibile a un obiettivo legittimamente perseguibile dal legislatore regionale, l’attribuzione degli incentivi *de quibus* era suscettibile di generare “un aumento non compensato, di portata potenzialmente anche significativa, del carico urbanistico” e “le modalità con cui questi incentivi (erano) stati previsti dalla disciplina in esame, e la loro stessa entità determina(va)no una compressione della funzione fondamentale dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica che si spinge(va) oltre la soglia dell’adeguatezza e della necessità”. In proposito, ai “Comuni non (era) attribuita alcuna possibilità di influire sull’applicazione delle misure incentivanti”, difettando, in ragione della natura autoapplicativa delle disposizioni censurate, un momento procedurale e non essendo attribuita ai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti “alcuna riserva di tutela rispetto ad ambiti del proprio territorio ritenuti meritevoli di una difesa rafforzata del paesaggio”. Inoltre, nessuna delle misure introdotte dalla norma censurata “(era) soggetta a un termine di efficacia”, prestandosi così “a comprimere in modo stabile il potere pianificatorio comunale”. Anche la funzione comunale di individuazione degli immobili che potevano usufruire delle misure incentivanti risultava sostanzialmente vincolata in quanto “ristretta tanto con riguardo al periodo a partire dal quale gli immobili (dovevano) ritenersi abbandonati (...) quanto in relazione ai profili di criticità che, da soli o congiuntamente, (erano) idonei a rivelarne lo stato di abbandono e di degrado”. Infine, poiché la disposizione “ha visto retroattivamente estendere la sua portata anche agli immobili già individuati dai Comuni come dismessi”, essa “riconnette(va) a una scelta effettuata dal Comune in un determinato momento (...) conseguenze” non prevedibili al momento della stessa. La sentenza ha dichiarato altresì illegittimo, in via consequenziale, il comma 11-*quinquies* del medesimo art. 40-*bis*, introdotto dalla legge regionale n. 11 del 2021, il quale ne stabiliva, al ricorrere di determinati presupposti, l’ultrattività.

### **2.5.11. “Profilassi internazionale” (lett. q)**

#### **2.5.11.1. L’avvenuta codificazione di una competenza già assegnata allo Stato**

Fin dagli artt. 6 e 7 della legge n. 833 del 1978, la profilassi internazionale e la profilassi delle malattie infettive e diffuse, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie, “sono state qualificate quali materie tra loro strettamente legate, affidate alla competenza dello Stato, per quanto la seconda di esse poi delegata alle Regioni”. Ciò “non esclude un ri-accentramento dell’insieme di tali funzioni, ove la pandemia imponga politiche sanitarie comuni”. Così la sentenza n. 37 ove si è precisato che l’art. 117, secondo comma, lett. q), Cost. ha confermato “nella sfera della competenza legislativa esclusiva dello Stato la cura degli interessi che emergono innanzi ad una malattia pandemica di larga distribuzione geografica, ovvero tale da dover essere reputata internazionale, sulla base della diffusività che la connota”.

#### **2.5.11.2. L’assunzione di misure di contrasto o di prevenzione di una pandemia, anche in attuazione di programmi internazionali o sovranazionali, quale specifico oggetto della competenza statale (non avente natura trasversale)**

La sentenza n. 37 ha chiarito che la competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale “è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla”. La profilassi internazionale “concerne norme che garantiscano uniformità anche nell’attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale” (sentenze nn. 5 del 2018, 270 del 2016, 173 del 2014, 406 del 2005 e 12 del 2004). Del resto, “ogni decisione di aggravamento o allentamento delle misure di restrizione ricade sulla capacità di trasmissione

della malattia oltre le frontiere nazionali, coinvolgendo così profili di collaborazione e confronto tra Stati”. “Né tale competenza ha tratti di trasversalità”: essa ha “un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, tale da assorbire ogni profilo della disciplina”.

### ***2.5.11.3. L'esigenza logico-giuridica di una disciplina nazionale di contrasto delle pandemie e di una visione unitaria delle misure necessarie (l'uguaglianza nell'esercizio del diritto alla salute)***

“A fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, ragioni logiche, prima che giuridiche (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività” (sentenze nn. 169 del 2017, 338 del 2003 e 282 del 2002). “Accade, infatti, che ogni decisione in tale materia, per quanto di efficacia circoscritta all'ambito di competenza locale, abbia un effetto a cascata, potenzialmente anche significativo, sulla trasmissibilità internazionale della malattia, e comunque sulla capacità di contenerla. Omettere, in particolare, di spezzare la catena del contagio su scala territoriale minore, mancando di dispiegare le misure a ciò necessarie, equivale a permettere che la malattia dilaghi ben oltre i confini locali e nazionali”. Inoltre, un'azione o un coordinamento unitario “può emergere come corrispondente alla distribuzione delle competenze costituzionali e alla selezione del livello di governo adeguato ai sensi dell'art. 118 Cost., per ogni profilo di gestione di una crisi pandemica, per il quale appaia invece, secondo il non irragionevole apprezzamento del legislatore statale, inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni. Tale conclusione può dunque concernere non soltanto le misure di quarantena e le ulteriori restrizioni imposte alle attività quotidiane, in quanto potenzialmente fonti di diffusione del contagio, ma anche l'approccio terapeutico; i criteri e le modalità di rilevamento del contagio tra la popolazione; le modalità di raccolta e di elaborazione dei dati; l'approvvigionamento di farmaci e vaccini, nonché i piani per la somministrazione di questi ultimi”. In particolare, “i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali che la normativa statale abbia fissato per contrastare la pandemia in corso. Ognuno di tali profili è solo in apparenza confinabile ad una dimensione territoriale più limitata. Qualora il contagio si sia diffuso sul territorio nazionale, e mostri di potersi diffondere con tali caratteristiche anche oltre di esso, le scelte compiute a titolo di profilassi internazionale si intrecciano le une con le altre, fino a disegnare un quadro che può aspirare alla razionalità, solo se i tratti che lo compongono sono frutto di un precedente indirizzo unitario, dotato di una necessaria visione di insieme atta a sostenere misure idonee e proporzionate”. Così la sentenza n. 37.

### ***2.5.11.4. Il ruolo delle Regioni nella gestione delle emergenze sanitarie di rilievo nazionale nel quadro delle inderogabili misure statali (il potere di ordinanza)***

Il Servizio sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività di Stato, Regioni ed enti locali destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica. “Le autonomie regionali, ordinarie e speciali, non sono quindi estranee alla gestione delle crisi emergenziali in materia sanitaria, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie concorrenti della tutela della salute e della protezione civile. In particolare, spetta anche alle strutture sanitarie regionali operare a fini di igiene e profilassi, ma nei limiti in cui esse si inseriscono armonicamente nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l'incolumità pubblica”. Così la sentenza n. 37 che ha sottolineato come la profilassi delle malattie infettive sia sempre stata appannaggio dello Stato. “Se, dunque, sono le strutture sanitarie regionali ad adoperarsi a fini profilattici, resta fermo che, innanzi a malattie contagiose di livello pandemico, ben può il legislatore statale imporre loro criteri vincolanti di azione, e modalità di conseguimento di obiettivi che la medesima legge statale, e gli atti adottati sulla base di essa, fissano, quando coessenziali al disegno di contrasto di una crisi epidemica. In definitiva, per quanto fondamentale sia l'apporto dell'organizzazione sanitaria regionale, a mezzo della quale lo Stato stesso può perseguire i propri scopi, il legislatore statale è titolato a prefigurare tutte le misure occorrenti. (...) Tale distribuzione delle competenze a livello costituzionale, per i casi in cui si manifesti un'emergenza pandemica, ha trovato tradizionalmente riscontro nella legislazione, quando si tratta di intrecciare i profili attinenti alla tutela della salute con quelli innescati dalla repentinità ed imprevedibilità della crisi, tanto al suo esordio, quanto nelle successive manifestazioni di essa. La natura globale della malattia impone di rinvenire in tale normativa il

riflesso della competenza esclusiva che lo Stato vi esercita. Fin dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978, si è stabilito che il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica spetta a Regioni ed enti locali, esclusivamente laddove l'efficacia di tali atti possa essere garantita da questo livello di governo, posto che compete invece al Ministro della salute provvedere quando sia necessario disciplinare l'emergenza sull'intero territorio nazionale o su parti di esso comprendenti più Regioni". Nel vigore del nuovo Titolo V, l'indirizzo volto ad adattare il governo dell'emergenza, anche sanitaria, al carattere locale o nazionale di essa ha trovato ulteriore sviluppo con il Codice della protezione civile. Esso radica nello Stato "il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, acquisita l'intesa con le Regioni e le Province autonome territorialmente interessate, sicché, ancora una volta, è l'eventuale concentrazione della crisi su di una porzione specifica del territorio ad imporre il coinvolgimento delle autonomie quando, pur a fronte di simile localizzazione, l'emergenza assuma ugualmente rilievo nazionale, a causa della inadeguata capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali" (sentenze nn. 246 del 2019 e 327 del 2003). Nel contesto tracciato dalla precedente legge n. 225 del 1992 la sentenza n. 284 del 2006 ha ritenuto illegittima la legislazione regionale ove "destinata a incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate dall'organo statale ai fini della protezione civile, poiché il legislatore regionale non può utilizzare (...) la potestà legislativa per paralizzare (...) gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza". "Tale conclusione non può che rafforzarsi a fronte di una pandemia, i cui tratti esigono l'impiego di misure di profilassi internazionale".

***2.5.11.5. L'introduzione, da parte del legislatore statale, di nuove risposte normative e provvedimenti tarate sulla pandemia da COVID-19 (misure restrittive disposte con decreto-legge e dosate nel tempo e nello spazio con d.P.C.m.) e il divieto per le Regioni di interferire legislativamente con la disciplina nazionale, pur se ritenuta illegittima o anche solo dannosa o inopportuna***

La sentenza n. 37 ha chiarito che il modello offerto dalla legislazione vigente per il governo delle emergenze sanitarie, "se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione possibile. È perciò ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima. È quanto successo, difatti, a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire". Fin dal d.l. n. 6 del 2020, "il legislatore statale si è affidato ad una sequenza normativa e amministrativa che muove dall'introduzione, da parte di atti aventi forza di legge, di misure di quarantena e restrittive, per culminare nel dosaggio di queste ultime, nel tempo e nello spazio, e a seconda dell'andamento della pandemia, da parte di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Allo stato, il quadro normativo vigente si articola soprattutto sul d.l. n. 19 del 2020 e sul d.l. n. 33 del 2020, con i quali una tale sequenza ha trovato ulteriore specificazione. L'art. 1 del d.l. n. 19 del 2020 reca un vasto insieme di misure precauzionali e limitative, la cui applicazione continua ad essere affidata a d.P.C.m., assunti, dopo aver acquisito il parere dei Presidenti delle Regioni interessate, o, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale, del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 2 del d.l. n. 19 del 2020). Nelle more dell'approvazione di tali decreti, per contenere un aggravamento della crisi, il Ministro della salute può intervenire mediante il (...) potere di ordinanza attribuito dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978. L'art. 1 del d.l. n. 33 del 2020 ha poi reputato opportuno attribuire uno spazio di intervento d'urgenza anche ai sindaci (...) e, soprattutto, alle Regioni (...), alle quali, nelle more dell'adozione dei d.P.C.m., compete l'introduzione di misure derogatorie restrittive rispetto a quelle disposte dal d.P.C.m., ovvero anche ampliative, ma, per queste ultime, d'intesa con il Ministro della salute, e nei soli casi e nelle forme previsti dai decreti del Presidente del Consiglio". In tali fonti statali *ad hoc* e nella successiva affine produzione legislativa (il d.l. n. 1 del 2021) "si rende necessario rinvenire il fondamento giuridico dei poteri esercitati da Stato, Regioni ed enti locali per rispondere alla pandemia". Ferma l'estraneità al giudizio in via principale, che riguarda il riparto di competenze nel contrasto alla pandemia, di una valutazione sulla legittimità dei d.P.C.m. adottati a tale scopo, comunque assoggettati al sindacato del giudice amministrativo, la Corte ha affermato "il divieto per le Regioni, anche ad autonomia speciale, di interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale. Difatti, ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere

inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna”. 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 tramite proprie disposizioni di legge (sentenza n. 198 del 2004)”.

#### ***2.5.11.6. La disciplina della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio valdostano (norme della Regione Valle d'Aosta)***

##### ***i) La sospensione in via cautelare dell'efficacia della legge valdostana***

La pandemia da COVID-19 in corso “ha richiesto e richiede interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale di competenza esclusiva dello Stato” ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. q), Cost. Così l’ordinanza n. 4 che ha accolto l’istanza cautelare proposta dal ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri sospendendo l’efficacia della denunciata legge valdostana n. 11 del 2020, recante la disciplina della gestione regionale dell'emergenza epidemiologica indotta dalla diffusione del virus COVID-19, nelle more della decisione delle questioni fissate per la trattazione nell’udienza pubblica del 23 febbraio 2021. Nel precisare che la legge *de qua* ha selezionato attività sociali ed economiche il cui svolgimento è consentito, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, anche in deroga a quanto contrariamente stabilito dalla normativa statale di contrasto alla pandemia, la Corte ha riconosciuto la sussistenza del *fumus boni iuris* (ordinanza n. 107 del 2010) e del rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico e ai diritti dei cittadini. Infatti, la legge impugnata, “sovrapponendosi alla normativa statale, dettata nell’esercizio della predetta competenza esclusiva, espone di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio possa accelerare di intensità, per il fatto di consentire misure che possono caratterizzarsi per minor rigore; il che prescinde dal contenuto delle ordinanze in concreto adottate”. Le modalità di diffusione del virus “rendono qualunque aggravamento del rischio, anche su base locale, idoneo a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l’interesse pubblico ad una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia, peraltro non preclusiva di diversificazioni regionali nel quadro di una leale collaborazione”.

##### ***ii) La (illegittima) previsione di una catena di regolazione, autonoma e alternativa a quella statale, incentrata sulle leggi regionali e sulle ordinanze del Presidente della Giunta***

La sentenza n. 37 ha giudicato illegittimi, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. q), Cost., gli artt. 1, 2 e 4, commi 1, 2 e 3, della legge valdostana n. 11 del 2020 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d’Aosta in relazione allo stato d’emergenza). L’art. 1 prevedeva che la legge impugnata disciplinasse la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio regionale, condizionando tutte le attività produttive, industriali e commerciali, professionali, di servizi alla persona, sociali, culturali, ricreative e sportive all’osservanza delle misure di sicurezza ivi introdotte. L’art. 2 individuava un complesso di attività personali, sociali ed economiche comunque consentite, purché nel rispetto di protocolli di sicurezza, taluni dei quali fissati con ordinanza del Presidente della Regione, ovvero ammesse ma passibili di sospensione con il medesimo provvedimento, ferma la possibilità per il Presidente di individuare eventi o manifestazioni pubbliche permesse in deroga alle disposizioni emergenziali statali. L’art. 4, al comma 1, disciplinava il predetto potere presidenziale di ordinanza, esercitabile in base all’andamento dell'emergenza; al comma 2, affidava alla Giunta, d’intesa con le parti sociali, l’adozione di protocolli di sicurezza; al comma 3, attribuiva al Presidente il coordinamento degli interventi. La materia oggetto dell’intervento regionale “ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di profilassi internazionale (...) che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla”. La malattia da COVID-19 “è notoriamente presente in tutto il mondo, al punto che fin dal 30 gennaio 2020 l’Organizzazione mondiale della sanità ha dichiarato l'emergenza di sanità pubblica di rilievo internazionale, approfondendo in seguito raccomandazioni dirette alle autorità politiche e sanitarie degli Stati”. L’ordinanza n. 4 del 2021 ha sospeso in via cautelare l’efficacia dell’intera legge regionale, ritenendo che essa invadesse la competenza esclusiva statale, con rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico e ai diritti delle persone. Nel merito, la violazione dell’indicato parametro è stata ravvisata nella circostanza che le denunciate disposizioni surrogavano “la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale appositamente per la lotta contro

la malattia generata dal nuovo COVID-19”, incentrata sull’introduzione con decreti-legge di misure di quarantena e restrittive dosate nel tempo e nello spazio con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, “imponendone una autonoma e alternativa”, che faceva capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta. Era perciò “evidente l’invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato”. Essa non dipendeva “dalla manifestazione di un effettivo contrasto tra le singole misure in concreto applicabili sulla base dei d.P.C.m. e quelle imposte in forza della normativa regionale”: infatti, una simile antinomia poteva “sorgere ad un dato tempo e venire meno in un tempo successivo, o viceversa, a seconda di come evolvano diacronicamente l’ordinamento statale e quello regionale” per effetto dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e delle ordinanze del Presidente della Regione. In via assorbente ha rilevato “la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all’intervento del legislatore regionale”. La competenza statale esclusiva in materia di profilassi internazionale si impone pacificamente anche alla Regione Valle d’Aosta, atteso che essa non può vantare alcuna attribuzione statutaria avente simile oggetto e che il titolo per normare attivato dal legislatore statale corrisponde a una sfera di competenza che lo Stato già deteneva, nei confronti della Regione, prima ancora dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V. Invero, l’art. 36 della legge n. 196 del 1978, recante norme di attuazione statutaria, sottrae al trasferimento delle funzioni amministrative in favore della resistente quelle attinenti ai rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale, venendo a ribadire l’estraneità di tale materia alle competenze statutarie, compresa quella di integrazione e di attuazione in tema di igiene, sanità, assistenza ospedaliera e profilattica, peraltro meno favorevole rispetto alla tutela della salute *ex art.* 117, terzo comma, Cost. Quest’ultima attribuzione, che pone la Regione autonoma sul medesimo piano delle Regioni ordinarie (in forza dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), e le altre competenze statutarie possono rilevare in termini indiretti e marginali (sentenze nn. 137 del 2018 e 125 del 2017), a seconda dell’oggetto sul quale cade di volta in volta la misura restrittiva statale, ma “sono recessive rispetto all’interesse prevalente di profilassi internazionale”. Altre materie, quali “impianti a fune” e “trasporti”, “non vengono in rilievo in quanto tali, ma in quanto relative a luoghi in cui può diffondersi il contagio”; pertanto, la clausola di salvaguardia delle competenze statutarie, enunciata nei decreti-legge nn. 19 e 33 del 2020, “non ha alcuna ragione di operare” poiché la Regione non può opporre alla competenza statale alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione. In definitiva, non vi può essere uno “spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare, la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad allocare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo” (sentenze nn. 215, 179 e 129 del 2019, 22 del 2014, 278 del 2010, 236 e 43 del 2004). Peraltro, l’art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 “ha reputato opportuno, nell’esercizio della discrezionalità propria del legislatore statale in una materia di sua competenza esclusiva (sentenza n. 7 del 2016), attivare un percorso di leale collaborazione con il sistema regionale, prevedendo che i d.P.C.m. siano preceduti, a seconda degli interessi coinvolti, dal parere dei Presidenti delle Regioni o da quello del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Si tratta di una soluzione normativa consona sia all’ampiezza del fascio di competenze regionali raggiunte dalle misure di contrasto alla pandemia, sia alla circostanza obiettiva per la quale lo Stato, perlomeno ove non ricorra al potere sostitutivo previsto dall’art. 120 Cost., è tenuto a valersi della organizzazione sanitaria regionale, al fine di attuare le proprie misure profilattiche”. Per altro verso, l’art. 1, comma 16, del d.l. n. 33 del 2020 “consente alle Regioni di applicare misure più restrittive di quelle contenute nei d.P.C.m. e, a rigide condizioni, anche ampliative, allo scopo di assicurare che, nel tempo necessario ad aggiornare le previsioni statali alla curva epidemiologica, non sorgano vuoti di tutela, quanto a circostanze sopravvenute e non ancora prese in carico dall’amministrazione statale”. Ciò che la legge statale permette “non è una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand’anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma la sola disciplina (...) che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l’adozione di un d.P.C.m., e prima che sia assunto quello successivo”. Alla stregua del quadro normativo statale, “ciò può accadere per mezzo di atti amministrativi, in ragione della loro flessibilità, e non grazie all’attività legislativa regionale”. I denunciati artt. 1, 2 e 4, comma 1, non solo travalicavano “i limiti che in via generale sono riservati alle autonomie dal legislatore statale”, ma disponevano che ciò avvenisse con legge, nonostante l’impiego della fonte primaria fosse precluso dalla legislazione statale (sentenze nn. 272 del 2020, 142 e 28 del 2019, 66 del 2018 e 20 del 2012). Organiche

a tale disegno erano anche le previsioni contenute nei commi 2 e 3 dell'art. 4, “sì da condividere la sorte della illegittimità”.

### ***iii) La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione***

La sentenza n. 37 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. m) e q), e terzo, 118 e 120 Cost. nonché al principio di leale collaborazione – degli artt. 3, 4, comma 4, 5, 6 e 7 della legge valdostana n. 11 del 2020 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza). “La competenza dello Stato a disciplinare ogni misura necessaria a contenere e debellare il contagio, nonché ad allocare la relativa funzione amministrativa, non è (...) così vasta da frapporti all'esercizio delle attribuzioni regionali, laddove esse non abbiano alcuna capacità di interferire con quanto determinato dalla legge statale e dagli atti assunti sulla base di essa”. L'impatto della pandemia è tale da “coinvolgere necessariamente le strutture regionali dotate di attribuzioni sanitarie e di protezione civile. Ciò accade non solo perché il perseguimento degli obiettivi prefissi dallo Stato passa attraverso l'impiego delle energie dei sistemi sanitari regionali, ma anche perché (...) è la stessa legge statale ad attribuire compiti alle autonomie. In questo quadro, la definizione di quali organi siano competenti, nell'ambito dell'ordinamento regionale, sia a prestare la collaborazione demandata dallo Stato, sia ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione, non può spettare, in linea di principio, che alla Regione stessa, nell'esercizio della competenza legislativa residuale in tema di ordinamento e organizzazione degli uffici” (sentenza n. 250 del 2020). A tale titolo di competenza va ascritto l'art. 3 che dà vita a un'unità di supporto e coordinamento per l'emergenza da COVID-19, incaricata di fornire ausilio agli organi regionali nell'elaborazione di linee di condotta, purché compatibili con la sfera di attribuzioni proprie della Regione. Il medesimo titolo protegge l'art. 4, comma 4, che si occupa dell'Ufficio stampa regionale chiamato ad esercitare le attività di comunicazione. L'art. 5 demanda alla Giunta l'elaborazione di un piano di azioni per fronteggiare l'emergenza economica, compatibilmente con le misure di contrasto alla diffusione del virus. L'individuazione dell'organo competente a pianificare l'esercizio delle attribuzioni regionali in tema di attività economiche si accompagna all'osservanza delle misure prescritte dalla disciplina statale. Gli artt. 6 e 7, contenenti la clausola di invarianza finanziaria e la dichiarazione di urgenza della legge, si appoggiano alle previsioni scampate alla dichiarazione di illegittimità (per la quale si veda *supra*, in relazione alla sentenza in esame, la voce *La (illegittima) previsione di una catena di regolazione, autonoma e alternativa a quella statale, incentrata sulle leggi regionali e sulle ordinanze del Presidente della Giunta*) e da esse traggono copertura sul piano del riparto delle competenze. Infine, si è ribadito che “il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione”.

## ***2.5.12. “Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (lett. s)***

### ***2.5.12.1. Profili competenziali***

#### ***i) L'ambiente quale bene unitario e di valore primario***

“La potestà legislativa esclusiva statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera s), Cost. risponde (...) a ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenze n. 246 del 2017, n. 641 del 1987)”. Così la sentenza n. 189.

#### ***ii) L'ambiente quale valore costituzionalmente protetto e la natura trasversale della materia***

L'ambiente, attribuito alla competenza esclusiva del legislatore statale, “costituisce un valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando invece allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale” (sentenze nn. 121 del 2018 e 407 del 2002). Così la sentenza n. 158.

***iii) La natura trasversale della materia e l'idoneità della disciplina statale a incidere sulle competenze regionali***

La sentenza n. **189** ha precisato che la materia ambientale è “naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali” (sentenze nn. 86 del 2021, 289 del 2019, 215 e 151 del 2018, 54 del 2012, 380 del 2007 e 259 del 2004), nel senso che “interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni e, in particolare, quelle del governo del territorio, della tutela della salute, della protezione civile e dell'agricoltura e foreste”.

***iv) La non configurabilità di una materia in senso tecnico per l'inestricabile intreccio con altri interessi e competenze***

“La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (...) non costituisce una materia in senso tecnico, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze (sentenza n. 407 del 2002)”. Così la sentenza n. **262**.

***v) La disciplina statale quale limite alle competenze delle autonomie derogabile solo in melius***

La sentenza n. **158** ha confermato che “la disciplina statale costituisce un limite per le Regioni e le Province autonome nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell'ambiente, salva la facoltà di dettare prescrizioni che elevino il livello di tutela ambientale previsto dal legislatore statale” (sentenze nn. 66 del 2018, 199 del 2014, 246 e 145 del 2013).

In termini simili si è espressa la sentenza n. **233** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 178 del 2019 e 198 del 2018).

***vi) La disciplina statale quale limite alla tutela degli altri interessi pubblici affidati alla cura delle autonomie, anche speciali***

Per giurisprudenza costante ripresa dalla sentenza n. **257**, “la disciplina di tutela del paesaggio, in quanto concerne un bene complesso e unitario, che ha il rango di valore primario e assoluto” (sentenza n. 367 del 2007), “opera come limite alla tutela degli altri interessi pubblici affidati alla cura delle Regioni e delle Province autonome” (sentenza n. 164 del 2021). “La peculiarità della disciplina dell'ambiente e del paesaggio riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali” (sentenza n. 378 del 2007).

***vii) La prevalenza della tutela ambientale e paesaggistica sulla fruizione del territorio, affidata anche alla competenza regionale***

Sul piano delle competenze costituzionali attinenti ai beni paesaggistici, la sentenza n. **164** ha confermato che “la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni” (sentenze nn. 66 del 2018, 11 del 2016, 309 del 2011, 101 del 2010, 226 del 2009, 180 del 2008, 378 e 367 del 2007).

In termini analoghi si è pronunciata la sentenza n. **201**.

“In quanto incide sul paesaggio, valore costituzionale primario e assoluto (sentenze n. 641 del 1987 e n. 151 del 1986), che corrisponde all'aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, la tutela ambientale e paesaggistica, affidata allo Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (sentenza n. 367 del 2007)”. Così la sentenza n. **219**.

***viii) Il potere dello Stato di vincolare la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali con l'adozione di norme qualificabili come "riforme economico-sociali"***

La sentenza n. **160** ha confermato che il legislatore statale "conserva il potere, nella materia 'tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali' (...), comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali" (sentenza n. 51 del 2006), di "vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come 'riforme economico-sociali' si impongono al legislatore di queste ultime" (sentenze nn. 130 del 2020, 118 del 2019 e 172 del 2018, in relazione alla competenza primaria delle Regioni Sicilia e Valle d'Aosta in materia di tutela del paesaggio, nonché sentenza n. 238 del 2013).

***ix) La facoltà delle Regioni di innalzare i livelli statali di tutela ambientale nell'esercizio delle proprie attribuzioni legislative per la cura di interessi funzionalmente collegati***

La collocazione della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra le materie di esclusiva competenza statale "non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni. Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata (sentenza n. 7 del 2019)". Così la sentenza n. **21**.

Le Regioni "possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente" (sentenze nn. 227, 214, 88 del 2020, 289 del 2019, 215 del 2018). La competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema "può incontrare altri interessi e competenze, con la conseguenza che – ferma rimanendo la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale – possono dispiegarsi le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Tali sono, nella fattispecie, quelli legati al turismo, importante fonte di risorse per l'economia della Regione autonoma Sardegna, ed essi possono intercettare profili che attengono all'ambiente, ma sempre che comportino un'elevazione dello standard di tutela". Così la sentenza n. **86**.

La giurisprudenza costituzionale "è costante nell'affermare che le Regioni e le Province autonome hanno la facoltà di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente" (sentenze nn. 66 del 2018, 199 del 2014, 246 e 145 del 2013, 67 del 2010, 104 del 2008, 378 del 2007). Così la sentenza n. **116**.

Secondo la sentenza n. **189**, la legislazione statale, "anche in attuazione degli obblighi comunitari, rappresenta (...) un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino (sentenza n. 58 del 2015)". Non di meno, "ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente" (sentenze nn. 86 del 2021, 227, 214 e 88 del 2020, 289 del 2019).

***x) I criteri per l'identificazione dei più elevati standard di tutela adottabili dalle Regioni***

La sentenza n. **21** ha precisato che "la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria" ma deve essere operata "alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva (sentenza n. 147 del 2019)".

***xi) La riserva allo Stato della conservazione ambientale e paesaggistica***

Secondo la costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **261**, "la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (sentenza n. 172 del 2018), con la conseguenza che la tutela paesaggistica da questi apprestata costituisce

un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenza n. 86 del 2019)”.

Si veda anche la sentenza n. **160** (ove sono altresì citate le sentenze nn. 178 del 2018 e 103 del 2017).

### ***2.5.12.2. Le autorizzazioni e i controlli finalizzati alla tutela dell'ambiente***

#### ***i) La riserva alla legislazione statale della disciplina dei procedimenti di verifica ambientale e dell'individuazione del punto di equilibrio tra esigenze di semplificazione, accelerazione e tutela***

Per costante giurisprudenza ripresa dalle sentenze nn. **53** e **233**, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è attribuita in via esclusiva alla legislazione statale (sentenze nn. 258 del 2020 e 178 del 2019), che “rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro” (sentenze nn. 106 del 2020 e 246 del 2018).

#### ***ii) La razionalizzazione e la riconduzione a unità delle procedure amministrative quale finalità della riforma del codice dell'ambiente e quale standard di tutela non derogabile dalle legislazioni regionali***

La sentenza n. **53** ha rammentato che la riforma del codice dell'ambiente ha inteso “razionalizzare e ricondurre a unità le procedure amministrative (sentenza n. 198 del 2018), stabilendo (...) che qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, sono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990 (sentenza n. 246 del 2018)”. La puntuale disciplina statale del procedimento, “la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente (sentenza n. 106 del 2020), in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali”.

#### ***iii) La semplificazione e la standardizzazione delle procedure amministrative definite dal legislatore statale e il divieto per i legislatori regionali di introdurre modelli procedurali incompatibili***

La sentenza n. **234** ha precisato che, “quando si tratta delle procedure di tutela ambientale, il valore della semplificazione s'invera nella definizione di modelli organizzativi fondati sull'efficiente collaborazione e sul coordinamento delle competenze, non certo sulla mera velocizzazione delle tempistiche. La protezione dell'ambiente non è, d'altronde, contrapposta alla semplificazione, ma è anzi perseguita proprio attraverso una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti, così da giustificare l'intervento dello Stato che risponde ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale (sentenza n. 198 del 2018)”. Resta, dunque, “precluso ai legislatori regionali introdurre modelli procedurali incompatibili con quelli definiti a livello statale”, anche se un intervento del genere “si autoqualificasse come diretto a perseguire l'obiettivo della semplificazione” (sentenza n. 246 del 2018). Lo spirito della riforma del codice dell'ambiente “è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali” (sentenze nn. 53 del 2021 e 93 del 2019), “affinché essi risultassero uniformi sul territorio nazionale, e si potesse assicurare i medesimi adeguati livelli di tutela del bene ambientale”.

#### ***iv) L'autorizzazione integrata ambientale (AIA)***

##### ***- La competenza dello Stato a dettare la relativa disciplina***

La Corte “ha già più volte affermato che la disciplina dell'AIA è da ricondursi alla materia della tutela dell'ambiente” (sentenze nn. 289 e 178 del 2019, 246 del 2018, 141 del 2014). Così la sentenza n. **233**.

***- La natura di provvedimento dinamico soggetto a periodico riesame***

La Corte “ha da tempo riconosciuto l’AIA come un provvedimento per sua natura dinamico, in quanto contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato (...), al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica nel settore. Al suo interno, infatti, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l’intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell’AIA (...) rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all’individuazione del punto di equilibrio in ordine all’accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall’attività oggetto dell’autorizzazione (sentenza n. 85 del 2013). Ciò posto, è naturale che, al fine di coniugare efficacemente la tutela ambientale e la sostenibilità dell’attività, sia decisiva la verifica dell’efficacia delle prescrizioni e il periodico riscontro sull’utilizzo delle migliori tecniche disponibili”. Così la sentenza n. 233.

***v) L’autorizzazione unica regionale (il carattere comprensivo, e non sostitutivo, della VIA)***

La sentenza n. 53 ha confermato che “il provvedimento autorizzatorio unico non possiede una natura propriamente sostitutiva della VIA regionale, bensì comprensiva di essa” (sentenze nn. 246 e 198 del 2018).

***vi) L’illegittimo rinvio, in sede di disciplina della VIA regionale, ai soli termini di conclusione del procedimento, anziché all’intera procedura incentrata dal legislatore statale sulla conferenza di servizi e sulla confluenza nell’autorizzazione unica regionale (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. 53 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 3 della legge molisana n. 17 del 2019, nella parte in cui, nel disciplinare la VIA regionale, introducendo il comma 2-bis dell’art. 8 della legge regionale n. 21 del 2000, rinviava al solo rispetto dei termini di conclusione del procedimento *ex art. 27-bis* del d.lgs. n. 52 del 2006, entro i quali la Giunta avrebbe dovuto prendere atto del provvedimento di VIA, anziché all’intera procedura prevista dal citato art. 27-bis, in base alla quale il provvedimento è adottato all’esito dei lavori della conferenza di servizi e confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale. In particolare, la lett. a) dell’impugnato art. 3 ha modificato la rubrica dell’art. 8 della legge regionale n. 21 del 2000 che ora reca la locuzione “provvedimento di valutazione di impatto ambientale”, in conformità al codice dell’ambiente in base al quale il provvedimento di VIA “non perde la sua formale autonomia” anche se destinato a confluire nel provvedimento autorizzatorio unico regionale, poiché quest’ultimo “non possiede una natura propriamente sostitutiva della VIA regionale, bensì comprensiva di essa”. La lett. b) ha “legittimamente modificato l’autorità competente ad adottare la VIA regionale”, conformemente all’art. 7-bis, comma 5, del d.lgs. n. 52 del 2006 che individua l’autorità *de qua* nella “pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali”. La disposizione impugnata, invece, contrastava con la normativa statale interposta “nella parte in cui il richiamo all’art. 27-bis cod. ambiente si riferiva solamente al rispetto dei termini di conclusione del procedimento, anziché al rispetto della procedura prevista, specie al comma 7, dal medesimo articolo”. Il codice dell’ambiente, nel dettare la disciplina, di competenza esclusiva del legislatore statale, del procedimento di verifica ambientale, ha “definito la struttura del procedimento, imponendo l’esame contestuale dei diversi punti di vista e investendo così anche la qualità delle valutazioni effettuate in conferenza” (sentenza n. 9 del 2019). Il legislatore regionale deve “riformare gli aspetti fondamentali della disciplina nel senso indicato dalla legge statale” in base alla quale, nella procedura prodromica all’adozione del provvedimento autorizzatorio unico, è obbligatoria la convocazione della conferenza di servizi. Pertanto, pur potendo “stabilire regole particolari e ulteriori per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici tendenzialmente interessati”, la legge regionale deve “ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali” (sentenza n. 93 del 2019), allineandosi “ai contenuti dell’art. 27-bis, anche in relazione alle fasi precedenti a quella decisoria”.

**vii) *La disciplina veneta della progettazione, della costruzione e dell'esercizio delle dighe e di altri sbarramenti idrici***

**- *Il procedimento per l'approvazione del progetto di costruzione o modifica strutturale degli impianti***

La sentenza n. **201** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 4 della legge veneta n. 23 del 2020 che disciplina il procedimento finalizzato all'approvazione del progetto di costruzione o di modifica strutturale degli impianti di sbarramento idrico. L'omessa menzione della normativa statale attinente alle verifiche in ambito VIA (artt. 19 e 27-*bis* cod. ambiente) non è significativa della volontà del legislatore regionale di derogarvi o limitarla. In particolare, “deve ritenersi che la disciplina regionale del procedimento autorizzatorio abbia natura cedevole rispetto a quella statale, ove quest'ultima, per la realizzazione dello sbarramento idrico, richieda una valutazione di impatto ambientale; ciò, del resto, trova conferma anche nel fatto che lo stesso art. 4, all'ultimo periodo del comma 1, prescrive che il progetto sia presentato alla struttura della Giunta regionale territorialmente competente unitamente, ove previsto, alla relativa domanda di concessione di derivazione d'acqua, alla istanza di valutazione di impatto ambientale”, di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006 o a ulteriori richieste di autorizzazioni previste dalla vigente normativa per la realizzazione di tali opere.

**- *La sottoposizione delle opere a collaudo statico***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **201**, l'analoga voce e sottovoce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – Il territorio*.

**viii) *La (illegittima) previsione della conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona per il riesame, con valore di rinnovo, dell'AIA, a seguito della pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT e in assenza di modifiche implicanti l'attivazione delle procedure di VIA o di assoggettabilità a VIA (norme della Regione Lombardia)***

La sentenza n. **233** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 20, comma 1, della legge lombarda n. 11 del 2020, il quale prevedeva la convocazione della conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), con valore di rinnovo, a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT (*best available techniques*) e in assenza di modifiche implicanti l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilità a VIA. La disposizione impugnata contrastava con l'art. 29-*quater*, comma 5, cod. ambiente secondo cui le conferenze di servizi decisorie in materia di AIA debbono svolgersi in modalità sincrona e in forma simultanea (*ex artt. 14 e 14-ter* della legge n. 241 del 1990); di conseguenza, il procedimento di riesame, avente valore di rinnovo dell'autorizzazione, deve essere condotto con le stesse modalità. Tale forma è stata prevista in ragione della complessità delle procedure di verifica ambientale, a cui partecipano amministrazioni portatrici di interessi sensibili (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e della salute umana). Secondo il legislatore regionale la conferenza di servizi indetta, di norma, in forma semplificata e in modalità asincrona avrebbe permesso di snellire procedimenti di per sé non complessi (in ordine ai quali una conferenza di servizi necessariamente simultanea avrebbe rallentato in modo non efficace i tempi del procedimento), concorrendo, in tal modo, a raggiungere maggiori livelli di tutela. Per costante giurisprudenza della Corte, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è riservata, in via esclusiva, alla legislazione statale, che rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela riservata all'ambiente, dall'altro. L'ambiente costituisce un limite alla disciplina delle Regioni, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela più elevata. La norma impugnata, perseguendo l'obiettivo della semplificazione procedurale, non delineava soluzioni capaci di innalzare gli standard di tutela stabiliti nel codice dell'ambiente. Nel caso di procedure di tutela ambientale, il valore della semplificazione si concretizza nella definizione di modelli organizzativi fondati sull'efficiente collaborazione e sul coordinamento delle competenze e non sulla mera velocizzazione delle tempistiche, in quanto gli aggiornamenti tecnici che le amministrazioni

competenti devono effettuare in sede di riesame, per conformare le prescrizioni dell'autorizzazione all'avanzamento tecnologico, sono molto complessi. La disposizione censurata ribaltava le previsioni statali, divenendo la convocazione della conferenza *ex art. 14-ter* della legge n. 241 del 1990 l'eccezione anziché la regola, poiché prevedeva che di norma la conferenza si svolgesse in modalità asincrona, ammettendo la conferenza simultanea in caso di particolare complessità. Il legislatore regionale non può introdurre modelli procedurali incompatibili con quelli statali, anche se diretti a perseguire l'obiettivo della semplificazione. L'intento della riforma del codice dell'ambiente, su queste procedure, è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, affinché essi risultassero uniformi sul territorio nazionale e assicurassero i medesimi adeguati livelli di tutela ambientale.

### ***2.5.12.3. La difesa del suolo***

#### ***i) La prevenzione dei rischi derivanti dal dissesto idrogeologico***

La sentenza n. **138** ha evidenziato che “le attività relative alla difesa del suolo e, in particolare, quelle relative alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, debbono essere ricondotte alla materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.” (sentenze nn. 109 del 2011, 341 del 2010, 254, 246 e 232 del 2009).

### ***2.5.12.4. La gestione dei rifiuti***

#### ***i) L'incidenza della disciplina statale sulle competenze regionali e la sua inderogabilità da parte delle autonomie anche speciali***

Lo smaltimento dei rifiuti è materia “ascrivibile alla tutela dell'ambiente” (sentenze nn. 227 del 2020, 289, 231, 142, 129 e 28 del 2019, 150 e 126 del 2018), “in grado d'incidere anche sulle ulteriori competenze regionali coinvolte, quale, in particolare, la materia «governo del territorio»” (sentenze nn. 215 e 151 del 2018, 54 del 2012, 151 del 2011, 225 del 2009, 380 del 2007, 62 del 2005 e 259 del 2004). “La disciplina statale costituisce, dunque, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, che s'impone sull'intero territorio nazionale e non consente deroghe su base regionale” (sentenze nn. 227 del 2020, 150 del 2018, 58 del 2015, 285 del 2013 e 314 del 2009). “I vincoli posti dalla legislazione dello Stato valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, come la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la quale, tra l'altro, è priva, sia di una competenza statutaria generale in materia ambientale, sia di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti (sentenza n. 61 del 2009)”. Così la sentenza n. **76**.

La sentenza n. **86** ha ribadito che “la disciplina dei rifiuti va ricondotta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (...), materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali” (sentenze nn. 227 del 2020, 289 del 2019, 215 e 151 del 2018, 54 del 2012, 380 del 2007 e 259 del 2004).

#### ***ii) L'incompatibilità con l'art. 120, primo comma, Cost. di un limite inderogabile allo smaltimento di rifiuti extraregionali diversi da quelli urbani non pericolosi***

La sentenza n. **76** ha chiarito che “un criterio di autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale solo per i rifiuti urbani non pericolosi e non anche per altri tipi, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati. Un limite quantitativo e qualitativo non derogabile per lo smaltimento di rifiuti extraregionali diversi da quelli urbani non pericolosi, pertanto, contrasta con il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost., che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le stesse Regioni e che s'impone anche alle autonomie speciali” (sentenze nn. 12 del 2007, 161 e 62 del 2005, 505 del 2002, 335 del 2001 e 281 del 2000). “Per tali tipologie di rifiuti, infatti, non è possibile preventivare in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento (sentenza n. 10 del 2009). Non è consentito alle Regioni individuare tetti percentuali di trattamento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale, al fine di limitarne lo smaltimento nel proprio territorio, (...) trattandosi di misure incompatibili con le

finalità e con lo stesso concetto di rete integrata, che esigono una possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza fra luogo di produzione e luogo di raccolta (sentenza n. 227 del 2020)”.

***iii) La riferibilità del principio di autosufficienza ai soli rifiuti urbani non pericolosi e la ritenuta illegittimità di discipline regionali ostative allo smaltimento di rifiuti speciali extraregionali per violazione del criterio di specializzazione dell’impianto***

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. 82 “si è occupata più volte del problema, posto dalla legislazione delle Regioni, relativo alla legittimità del divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo sostanzialmente a due diverse soluzioni a seconda della tipologia dei rifiuti”. Da un lato, infatti, si è statuito che il principio di autosufficienza *ex art. 182, comma 3, cod. ambiente* – che, identificando nel territorio regionale l’ambito ottimale, vieta lo smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale – è applicabile solo ai rifiuti urbani non pericolosi; dall’altro, si è precisato che il suddetto principio non può valere né per quelli speciali pericolosi (sentenze nn. 12 del 2007, 161 del 2005, 505 del 2002, 281 del 2000), né per quelli speciali non pericolosi (sentenze nn. 10 del 2009 e 335 del 2001), per i quali, non essendo preventivabile in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, diviene impossibile individuare un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l’obiettivo specifico dell’autosufficienza nello smaltimento. Tali conclusioni rimangono valide anche dopo le modifiche apportate dal d.lgs. n. 205 del 2010 (sentenza n. 76 del 2021). L’art. 182-*bis*, comma 1, lett. b), cod. ambiente “conferma l’impossibilità di estendere ai rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi il principio dell’autosufficienza regionale” e ribadisce che “va invece applicato ai rifiuti speciali, per assicurarne la più efficace gestione, il diverso criterio della specializzazione dell’impianto di smaltimento”. Peraltro, tale criterio, in particolare per i rifiuti speciali non pericolosi, potrebbe risultare temperato da quello della prossimità al luogo di produzione, in modo da ridurre il più possibile la movimentazione dei rifiuti. Tuttavia, rimane fermo che “la necessità di garantire le interconnessioni, che devono sempre sussistere tra i vari siti degli impianti, porta a escludere la possibilità che, al di fuori dei rifiuti urbani, il confine regionale possa essere utilizzato per emanare norme dirette a favorire solo lo smaltimento dei rifiuti prodotti all’interno dello stesso. Ciò in quanto, in contraddizione con la stessa nozione di rete integrata ed adeguata di impianti (...), la discriminazione in base al criterio della provenienza regionale o extraregionale potrebbe pregiudicare proprio il conseguimento della finalità di smaltire tali rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini (sentenza n. 227 del 2020). Infatti, il riferimento al confine regionale, ostacolando la generale fruibilità delle discariche, determina di necessità una maggiore movimentazione dei rifiuti sul territorio, stante la contrazione dell’offerta di idonei siti disponibili allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi (sentenza n. 244 del 2011), con un duplice effetto complessivamente negativo sugli obiettivi, sia nazionali, sia regionali (sentenza n. 231 del 2019)”. Sulla base di tali rilievi, la Corte ha ritenuto numerose disposizioni regionali, “le quali stabilivano ostacoli assoluti o relativi allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi”, in contrasto con l’art. 120 Cost., “sotto il profilo dell’introduzione di ostacoli alla libera circolazione di cose tra le regioni, oltre che con i principi fondamentali delle norme di riforma economico-sociale introdotti dal decreto legislativo n. 22 del 1997, e riprodotti dal d.lgs. n. 152 del 2006”.

***iv) I residui di Posidonia oceanica***

La “disciplina sia della posidonia, come pianta marina, sia dei residui della stessa che il moto ondoso deposita sugli arenili ricade nella materia «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema», di competenza esclusiva del legislatore statale”; la gestione di tali accumuli “è assoggettata, in particolare, alla disciplina dei rifiuti, quale prevista dal cod. ambiente”. Così la sentenza n. 86.

***v) Il divieto di esportazione o importazione di rifiuti urbani verso o da altri ambiti territoriali ottimali, salvi appositi accordi di programma (norme della Regione Valle d’Aosta)***

La sentenza n. 76 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 21, comma 2, della legge valdostana n. 3 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), 120, primo comma, Cost., 2 e 3 dello statuto speciale,

nella parte in cui introduce l'art. 16-bis, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2007, ove si prevede che, salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Infatti, la norma cesurata è conforme all'art. 182 cod. ambiente che prevede il divieto di smaltire i rifiuti urbani in Regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi gli accordi regionali e internazionali sul punto.

***vi) La (illegittima) limitazione del conferimento in discarica di rifiuti speciali di provenienza extraregionale (norme della Regione Valle d'Aosta)***

La sentenza n. 76 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), 120, primo comma, Cost., 2 e 3 dello statuto speciale, l'art. 21, comma 2, della legge valdostana n. 3 del 2020, nella parte in cui introduceva l'art. 16-bis, commi 2, 3 e 4, della legge regionale n. 31 del 2007 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti). Il comma 2 dell'art. 16-bis – al fine di contenere la movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale e disincentivare la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni – vietava i lavori nelle discariche non ancora in esercizio e prevedeva la revoca delle autorizzazioni e delle eventuali proroghe già concesse. Per la Corte, la suddetta disposizione, che operava una valutazione di autosufficienza della Regione nello smaltimento dei rifiuti, lungi dall'adottare misure transitorie e di salvaguardia, già giudicate compatibili con l'assetto costituzionale delle competenze (sentenze nn. 289 del 2019 e 150 del 2018), prevedeva un intervento ritenuto in contrasto con l'art. 182 cod. ambiente in quanto sottraeva in via legislativa la valutazione sul fabbisogno di smaltimento dei rifiuti agli strumenti di pianificazione contemplati dalla normativa statale. È stato poi reputato illegittimo anche il successivo comma 3 che consentiva il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni solo nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata. Infatti, tale disposizione, nel realizzare un'ulteriore cristallizzazione della situazione esistente, operava una valutazione di autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali che può valere solo per i rifiuti urbani non pericolosi e non anche per altri tipi, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, non essendo consentito alle Regioni individuare tetti percentuali di trattamento dei rifiuti speciali di provenienza extraregionale. Infine, illegittimo è stato ritenuto anche il comma 4 che attribuiva alla Giunta regionale l'individuazione dei rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento era vietato presso le discariche per rifiuti inerti. La disposizione, “in virtù della stretta connessione con i commi 2 e 3”, consentiva “ulteriori restrizioni al conferimento dei rifiuti speciali nelle discariche per inerti (...), i cui criteri di ammissibilità sono tra l'altro previsti dalla normativa europea e dal d.lgs. n. 36 del 2003 e, quindi, non sono nella disponibilità delle Regioni”.

***vii) La gestione della posidonia spiaggiata (norme della Regione Sardegna recanti previsioni illegittime in tema di spostamento temporaneo, divieto assoluto di smaltimento in discarica, vagliatura non in situ e altri prodotti spiaggiati)***

La sentenza n. 86 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost., 3 e 4 dello statuto, vari commi dell'art. 1 della legge sarda n. 1 del 2020, recanti disposizioni sulla gestione dei depositi di posidonia spiaggiata: il comma 1, limitatamente alla parte in cui prevedeva lo spostamento temporaneo degli accumuli di posidonia; il comma 4 che vietava lo smaltimento in discarica della posidonia; il comma 5, limitatamente alla parte in cui prevedeva la possibilità di effettuare la vagliatura nel sito ove la posidonia era stata trasferita; il comma 8 che escludeva dall'ambito di applicazione della parte IV del codice dell'ambiente vari prodotti costituiti di materia vegetale depositati naturalmente sulle sponde dei laghi, dei fiumi e sulla battigia del mare. La legge regionale n. 1 del 2020, dato atto della funzione della posidonia spiaggiata quale strumento di difesa naturale delle coste contro l'erosione naturale e, al contempo, quale risorsa riutilizzabile, ha inteso approntare una disciplina volta a contemperare l'esigenza, riferibile alla materia di competenza legislativa primaria del turismo, di cui all'art. 3, lett. p), dello statuto speciale, “di rendere maggiormente fruibili le spiagge nel periodo estivo (...) con la necessità della salvaguardia ambientale e del possibile recupero e riuso della posidonia”. Con riferimento alle norme censurate, tuttavia, la Corte ha osservato che “il legislatore sardo (...) ha esorbitato le proprie competenze statutarie, sovrapponendosi in modo contrastante con la disciplina recata dal cod. ambiente in tema di rifiuti e senza elevare (...) il livello di tutela dell'ambiente”. Al riguardo, le

disposizioni regionali sulla posidonia spiaggiata non possono entrare in conflitto con quelle statali in materia di rifiuti, atteso che “plurimi indicatori normativi concorrono univocamente a qualificare come rifiuti tali residui”. In particolare, l’art. 183, comma 1, lett. b-ter), n. 4, del d.lgs. n. 152 del 2006 annovera tra i rifiuti urbani quelli “di qualunque natura o provenienza giacenti sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d’acqua”; peraltro, la successiva lett. n.) prevede che “non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, cernita e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici (...) presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati”. Pertanto, anche “con riferimento agli accumuli di posidonia, soltanto quando le indicate attività siano espletate *in situ* non trova applicazione” la disciplina sui rifiuti, mentre le attività implicanti spostamenti dei predetti accumuli attengono alla gestione dei rifiuti e sono soggette alle disposizioni del codice dell’ambiente. Il comma 1, “nel consentire che i residui di posidonia (potessero) essere prelevati dalle spiagge per essere trasportati temporaneamente in altri luoghi, senza il rispetto delle prescrizioni di cui alla normativa statale di riferimento, si pone(va) in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lett. s), senza elevare il livello di tutela ambientale, bensì riducendolo in un’ottica di deregolamentazione di tale attività”. Il comma 4, “stabilendo il divieto assoluto dello smaltimento” della posidonia in discarica, si sovrapponeva, in modo contrastante, alla previsione dell’art. 182 del codice dell’ambiente, in base alla quale “occorre procedere allo smaltimento” dei rifiuti “ogni qual volta sussista l’impossibilità tecnica ed economica di espletare le procedure di recupero”. Il comma 5, “nel consentire la vagliatura anche in un sito diverso da quello in cui i residui della posidonia sono depositati per effetto del moto ondoso del mare, implica(va) il loro previo spostamento e dunque il trasferimento presso il sito di destinazione”: la disposizione regionale, pertanto, “disciplinando direttamente questo aspetto della gestione dei residui della posidonia spiaggiata”, si sovrapponeva indebitamente alla disciplina statale. Infine, il comma 8, prevedendo l’applicazione dell’art. 185, comma 1, lett. f), del codice dell’ambiente a determinati prodotti costituiti da materia vegetale di provenienza agricola o forestale, “determina(va) la non assoggettabilità dei prodotti ivi indicati, diversi dalla posidonia spiaggiata, alla disciplina della Parte quarta del cod. ambiente”, ampliando così indebitamente “il catalogo dei materiali esclusi dall’applicazione della normativa statale”.

***viii) La (illegittima) delega ai Comuni del rilascio dell’autorizzazione per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dall’autodemolizione e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti (norme della Regione Lazio)***

La sentenza n. 189 ha dichiarato illegittimo, a far data dal 29 aprile 2006, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 6, comma 2, lett. b e c (quest’ultima limitatamente al riferimento alla lett. b), della legge laziale n. 27 del 1998, che delegava ai Comuni il rilascio dell’autorizzazione alla realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti provenienti dall’autodemolizione e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti. L’art. 196, comma 1, lett. d) ed e), del d.lgs. n. 152 del 2006 (cod. ambiente) ha assegnato alle Regioni la competenza all’approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione di rifiuti, anche pericolosi, e al rilascio dell’autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, nonché la relativa gestione, e il successivo art. 208 ha confermato la competenza regionale con specifico riferimento al procedimento di rilascio dell’autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti. La potestà legislativa in materia di tutela ambientale è riservata in via esclusiva allo Stato, potendo le Regioni esercitare competenze legislative per la cura di interessi collegati con quelli ambientali, purché l’incidenza sia solo in termini di maggiore protezione. Il principio di legalità impone che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate mediante un atto legislativo, la cui adozione non può che spettare all’ente, Stato o Regione, che ha inteso dislocare la funzione amministrativa in deroga al criterio generale che ne predilige l’assegnazione al livello comunale. Le funzioni amministrative conferite dallo Stato alla Regione, come l’autorizzazione alla gestione dei rifiuti *ex artt.* 196 e 208 cod. ambiente, non possono essere riallocate presso altro ente, comportando una modifica dell’assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale, sulla base di una valutazione di congruità dell’ambito regionale rispetto alla dimensione degli interessi implicati. Riconoscere alla Regione la facoltà di delegare tale attività a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale, avrebbe vanificato le esigenze di protezione di un bene di valore primario, quale l’ambiente. La giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto l’illegittimità di discipline regionali attributive di compiti in violazione dell’assetto di

competenze delineato dal legislatore statale (sentenze nn. 159 del 2012 e 187 del 2011). In conclusione, le norme censurate, delegando ai Comuni la funzione autorizzatoria, introducevano una deroga all'ordine delle competenze stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua potestà esclusiva, dando luogo a una competenza di carattere derivato, in assenza di una disposizione che abilitasse alla descritta riallocazione. Le stesse si sono poste in contrasto con la disciplina statale sopravvenuta alla loro entrata in vigore, sicché la declaratoria di illegittimità, anziché investire l'intero arco di vigenza, è stata pronunciata con decorrenza dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore del codice dell'ambiente, con il quale i nuovi principi regolatori della riforma del Titolo V si sono tradotti in una specifica disciplina del riparto delle funzioni amministrative, rendendo attuale la discrasia della distribuzione delle competenze disposta dalla normativa denunciata.

#### ***2.5.12.5. La bonifica dei siti inquinati***

##### ***i) Il divieto per il legislatore regionale di derogare in peius alla normativa statale di tutela ambientale***

In tema di bonifica dei siti inquinati, “la cui disciplina rientra nella materia di competenza esclusiva statale della tutela dell'ambiente” (sentenze nn. 231 e 28 del 2019), la legislazione regionale “può introdurre solo norme idonee a realizzare un innalzamento dei livelli di tutela ambientale o comunque non derogatorie in senso peggiorativo rispetto a quelle contenute nel codice dell'ambiente” (sentenze nn. 215 del 2018, 247 del 2009 e 214 del 2008). Così la sentenza n. **251**.

##### ***ii) La previsione transitoria di interventi di bonifica, messa in sicurezza, riparazione e ripristino ambientale nel territorio del parco “Mar Piccolo” (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. **251** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lett. j), della legge pugliese n. 30 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto, nel prevedere in via transitoria interventi di bonifica, messa in sicurezza, riparazione e ripristino ambientale nel territorio del parco “Mare Piccolo”, non consentirebbe interventi di bonifica diversi da quelli specificamente menzionati. La disposizione *de qua* non contiene riferimenti al codice dell'ambiente, né introduce espresse deroghe allo stesso, ma “si limita a richiamare, quale disciplina transitoria, quelle misure ed interventi definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del sito di interesse nazionale di Taranto”. Pertanto, atteso che in materia di bonifica di siti il legislatore regionale non può introdurre una disciplina che riduce il livello di tutela ambientale rispetto a quello previsto dalla normativa statale, in base all'interpretazione sistematica della norma impugnata, “l'eventuale omessa menzione di alcune delle misure e/o procedure previste dal codice dell'ambiente non può certo escluderne l'applicazione”.

#### ***2.5.12.6. La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico***

##### ***i) La disciplina della durata dei periodi venatori quale standard minimo e uniforme di protezione***

La disciplina della durata dei periodi venatori (art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157 del 1992) rientra “nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, essendo finalizzata ad assicurare, attraverso standard minimi e uniformi di tutela valevoli sull'intero territorio nazionale” (sentenza n. 7 del 2019), la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili” (sentenza n. 40 del 2020). Così la sentenza n. **113**.

##### ***ii) Il controllo faunistico quale attività procedimentalizzata e ispirata al principio di gradualità***

Il controllo faunistico “si qualifica come un'attività che non è svolta per fini venatori, in quanto attiene prevalentemente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 217 del 2018), ma che si intreccia funzionalmente anche con finalità riconducibili a competenze regionali concorrenti o residuali”, come la tutela del suolo e delle produzioni zoo-agro-forestali. “Per questo motivo tale attività, diretta a realizzare

il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, da un lato viene assegnata alle Regioni, dall'altro viene procedimentalizzata, prevedendo il rispetto di un principio di gradualità. Essa, infatti, deve essere svolta di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica e solo in caso di verificata inefficacia di tali metodi le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento, che, a loro volta, devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, cui è consentito avvalersi anche di altri soggetti, però specificamente indicati". Così la sentenza n. **21**.

***iii) La tassatività dell'elenco dei soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani di abbattimento e il divieto di integrazioni ad opera del legislatore regionale (l'opportunità di un ripensamento alla luce di mutate condizioni normative e fattuali)***

La sentenza n. **21** ha precisato che l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 assegna alle Regioni l'attività del controllo delle specie di fauna selvatica, coinvolgendo, con riguardo ai piani di abbattimento, soprattutto il personale delle Province. "Su tale previsione, a partire dalla sentenza n. 392 del 2005 si è sviluppato un filone giurisprudenziale (...) che ha ritenuto tassativo l'elenco dei soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani di abbattimento, e ciò sull'assunto per cui una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente" (sentenza n. 139 del 2017). La Corte, tuttavia, ha ritenuto che il predetto orientamento, "iniziato a formarsi ormai oltre quindici anni fa", debba "essere oggi parzialmente riconsiderato alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine sia normativo sia fattuale, nel frattempo sensibilmente mutate". Negli ultimi anni, l'ente Provincia, alle cui guardie venatorie la legge n. 157 del 1992 affida in via principale il compito di attuare i piani di abbattimento, "è stato oggetto di un complesso e travagliato processo di riforma che ha condotto, in ogni caso, all'indubbio esito di un ridimensionamento delle rispettive funzioni e, conseguentemente, anche del relativo personale", ivi compreso quello appartenente ai corpi e ai servizi di polizia provinciale. Si è altresì evidenziato "l'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica (specialmente ungulati e, in particolare, cinghiali)". Il fenomeno "trova le sue cause non solo nella descritta riduzione del personale provinciale in concreto destinato al controllo numerico della fauna selvatica, ma anche in altri processi recenti e complessi, tra cui la riduzione delle aree agricole, il correlato spopolamento delle aree collinari e montane, il progressivo aumento delle superfici boscate, la diminuzione del numero di cacciatori". La combinazione delle descritte condizioni "determina rilevanti criticità a danno degli ecosistemi: ad esempio, lo sviluppo sostenibile delle foreste, che implica un equilibrio armonioso tra le componenti forestali e faunistiche, può risultare compromesso dal brucamento selettivo degli ungulati che, nel lungo periodo, può modificare la struttura e la composizione dei popolamenti forestali, se non addirittura comprometterne l'esistenza. Criticità che si manifestano, peraltro, anche con riguardo alle attività antropiche: ormai significativi sono i danni alle attività agricole, sia in termini economici per il settore che di indennizzi a carico degli enti pubblici; inoltre, è in aumento il numero di incidenti stradali causati da ungulati".

***iv) L'abbattimento della fauna nociva come extrema ratio e la ritenuta non tassatività dei soggetti abilitati (evoluzione giurisprudenziale)***

La sentenza n. **116** ha puntualizzato che il controllo della fauna selvatica è demandato alle Regioni e "deve essere espletato mediante il ricorso a metodi ecologici e, solo allorché l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale – ISPRA) abbia verificato l'inefficacia di tali metodi ecologici, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento". Questi ultimi "vengono attuati dalle amministrazioni tramite le guardie provinciali che possono avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi interessati, oltre che delle guardie forestali e comunali, sempre che siano tutti muniti di licenza per l'esercizio venatorio". La riconduzione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 alle prescrizioni di tutela ambientale è stata affermata in considerazione del fatto che "l'abbattimento di fauna nociva non avviene a fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, tanto che lo strumento è preso in considerazione quale *extrema ratio*, quando i metodi ecologici sono risultati inefficaci" (sentenze nn. 44 del 2019 e 217 del 2018). Invero, "la norma deriva da un'attenta ponderazione del legislatore statale tesa ad evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di protezione delle produzioni zootecniche, agricole, eccetera) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive (sentenza n. 392 del 2005), ed è per questo che l'elenco dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 è stato, in precedenza, considerato tassativo e non integrabile da

parte delle Regioni” (sentenze nn. 217 del 2018, 174 e 139 del 2017, 107 del 2014). La sentenza n. 21 del 2021 ha poi ritenuto “non tassativa l’elencazione dei soggetti abilitati al contenimento della fauna nociva (...) anche per l’esigenza di limitare le popolazioni di determinate specie di fauna selvatica che hanno subito un notevole incremento. In particolare l’ampliamento dell’elenco ai meri cacciatori è stato ritenuto legittimo, a condizione che questi frequentino corsi di preparazione al controllo faunistico organizzati dalla Regione sulla base di programmi concordati con l’ISPRA; e ciò al fine di garantire il livello di tutela ambientale minimo e uniforme imposto dallo Stato”.

***v) La possibilità di delegare gli interventi di contenimento degli ungulati in area urbana alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze, anche mediante il coordinamento delle guardie venatorie volontarie (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 6 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell’art. 3, comma 3, primo periodo, della legge toscana n. 70 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost, in quanto consente alla Regione di delegare alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze gli interventi richiesti dal Sindaco per il contenimento degli ungulati nelle aree urbane, anche mediante il coordinamento delle guardie venatorie volontarie che, tuttavia, non rientrano nell’elenco tassativo dei soggetti abilitati all’attuazione delle misure di controllo faunistico *ex art.* 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992. Sebbene il contenimento della fauna selvatica possa anche arrivare all’abbattimento degli ungulati che invadono le aree urbane, tale fattispecie si differenzia “totalmente dagli interventi in materia di abbattimenti selettivi” i quali necessitano del parere preventivo dell’ISPRA e rientrano nella competenza statale esclusiva in materia ambientale. La norma impugnata “non può neppure essere ricondotta alla normativa statale interposta in materia di caccia e di protezione della fauna selvatica, stante la peculiare natura e finalità degli interventi di contenimento”. I predetti interventi, richiesti dai sindaci in quanto titolari di poteri contingibili e urgenti, sono finalizzati alla sicurezza e al decoro urbano e, pertanto, si distinguono da quelli di controllo faunistico aventi finalità di tutela della fauna e del patrimonio zootecnico.

***vi) L’estensione dell’elenco dei soggetti abilitati a effettuare le operazioni di controllo delle popolazioni di cinghiale (opzione consentita al legislatore toscano purché determini un incremento dello standard statale di protezione)***

La sentenza n. 21 ha deciso varie questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge toscana n. 3 del 1994, impugnato, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost, nella parte in cui estende l’elenco dei soggetti abilitati a effettuare le operazioni di controllo delle popolazioni del cinghiale rispetto a quelli previsti dall’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992. La Corte – soffermandosi sulla disciplina del controllo della fauna selvatica contenuta nella citata disposizione statale e sull’evoluzione registratasi nella materia – ha evidenziato la necessità di rivedere parzialmente l’orientamento giurisprudenziale sul carattere tassativo dell’elenco dei soggetti autorizzati all’esecuzione dei piani di abbattimento, riconsiderandolo alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine normativo e fattuale, sensibilmente mutate nel tempo. Nello specifico, sono state dichiarate non fondate le questioni riguardanti il denunciato comma 3 che prevede la possibilità per la Regione di avvalersi di soggetti ulteriori rispetto a quelli elencati dalla norma statale, purché muniti di licenza di caccia e fermo restando il ruolo di coordinamento dei piani di abbattimento spettante al corpo di polizia provinciale, a dimostrazione del ruolo meramente ausiliario riconosciuto a tali ulteriori soggetti. Si tratta, in particolare, delle guardie venatorie volontarie e delle guardie ambientali volontarie, nonché delle guardie giurate, purché adeguatamente preparate sulla normativa di riferimento: tutti soggetti non identificabili in meri cacciatori in quanto presentano “elementi di qualificazione pubblicistica, essendo, in forme diverse, ricompresi tra le persone già abilitate, peraltro in seguito a una specifica formazione, allo svolgimento dell’attività di vigilanza venatoria”. L’integrazione disposta dalla previsione regionale deve essere considerata “come un’espressione legislativa che aumenta lo standard minimo di tutela ambientale previsto dalla disposizione statale” in quanto “rivolta a riportare a un livello fisiologico la consistenza del personale qualificato destinato a eseguire i piani di abbattimento, ciò che appare necessario per attuare gli obiettivi, anche di tutela dell’ecosistema”. La norma impugnata, oltre a non contrastare con la *ratio* della disposizione statale, non altera neppure la procedimentalizzazione da questa prevista in quanto “l’autorizzazione dei piani di abbattimento e la verifica dell’attuazione dei medesimi restano (...) attività

di esclusiva competenza dell'amministrazione pubblica, al cui personale rimane inoltre assegnato il coordinamento della fase esecutiva". La disciplina regionale, quindi, oltre a risultare "funzionale all'effettivo conseguimento anche delle stesse, prevalenti, finalità di tutela ambientale", che altrimenti rischierebbero di rimanere inattuata a causa di un'adeguata disponibilità di personale qualificato, "si dimostra idonea a incrementare lo standard minimo di tutela ambientale stabilito dalla legge statale". È stata dichiarata non fondata anche la questione concernente il comma 4, sollevata sul presupposto interpretativo che tra i soggetti considerati dalla norma vi siano anche i cacciatori che la Regione potrebbe affiancare al personale preposto per interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica, compresi i piani di abbattimento, in contrasto con il carattere tassativo dell'elenco di cui al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992. Anche in tal caso, l'intervento normativo è rivolto a incrementare lo standard statale di tutela ambientale. Nell'impianto del citato art. 19, comma 2, infatti, la possibilità di coinvolgere i cacciatori nei piani di abbattimento dipende unicamente dalla loro qualità di proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento oppure dalla circostanza di essere convocati dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Al contrario, nella norma censurata, la medesima possibilità è subordinata alla ben più pertinente condizione di aver acquisito una formazione specifica, sulla base di programmi concordati con l'ISPRA, senza che sia sufficiente la mera titolarità di una licenza venatoria, come invece stabilito, da questo punto di vista, dalla norma statale. Diversamente è stato giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., il comma 4-ter che, anche ai fini dell'attuazione dei piani di abbattimento, equiparava sostanzialmente i cacciatori abilitati alla caccia di selezione agli ungulati e a quella al cinghiale con determinate tecniche ("in braccata e girata") a quelli formati e selezionati in base al precedente comma 4. La Corte – pur essendo previsto anche per questa specifica categoria di cacciatori la frequenza di un corso e il superamento di una prova finale – ha ritenuto dirimente che la disposizione che li abilita (l'art. 28-*quater*, comma 2, della medesima legge regionale n. 3 del 1994) si limita a prevedere la frequenza di un corso e il superamento di un esame finale comprendente una prova scritta e una prova di tiro con carabina, non esplicitando, a differenza del precedente comma 4, che i programmi del corso dovessero essere concordati con l'ISPRA e dovessero riguardare anche le modalità con cui effettuare il controllo. In tal modo, la norma censurata, a differenza delle altre prima considerate, derogava all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 senza realizzare un incremento dello standard minimo statale di tutela ambientale. Conseguentemente, è stato confermato il costante orientamento che esclude che "l'elenco dei soggetti abilitati a partecipare alla realizzazione dei piani di abbattimento possa essere integrato attraverso il mero coinvolgimento dei cacciatori" (sentenze nn. 44 del 2019 e 217 del 2018), "senza quindi la previsione di specifici e adeguati programmi di formazione in materia di tutela ambientale". Infine, è stata ritenuta non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione concernente il comma 4-*quater* il quale prevede che la Regione, per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole, autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti *ex art.* 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'Ambito territoriale di caccia, al controllo dei cinghiali. In base a una lettura costituzionalmente orientata della norma, il generico termine "controllo dei cinghiali" è "riferibile esclusivamente a quello attuato con metodi ecologici, senza alcuna possibilità di estenderlo anche ai piani di abbattimento, del resto mai evocati nel testo della disposizione". La norma "viene ad assumere, con riferimento alla specie cinghiale, un carattere di chiusura nel sistema delineato dall'art. 37", senza contrastare con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992. L'elenco dei soggetti previsto dalla norma statale si riferisce, infatti, solo all'attuazione dei piani di abbattimento, in quanto realizzano la *extrema ratio* del controllo faunistico, mentre la medesima prescrizione non è disposta in relazione a quei metodi che, in quanto ecologici, non possono nemmeno potenzialmente trasmodare nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive (sentenza n. 392 del 2005)".

***vii) La (illegittima) facoltà della Giunta di estendere all'intera stagione venatoria il periodo di caccia a determinate specie eccessivamente presenti (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. 113 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 12, comma 5, lett. a), della legge molisana n. 1 del 2020, il quale, nell'aggiungere il comma 1-*bis* all'art. 27 della legge regionale n. 19 del 1993, prevedeva che la Giunta, per ridurre le criticità arrecate dalla presenza eccessiva sul territorio di una specie faunistica venabile, poteva estendere con propri atti il periodo di caccia per l'intero arco temporale della stagione venatoria (dal 1° settembre al 31 gennaio).

L'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992 – nel riconoscere alle Regioni, per determinate specie e in considerazione di peculiari situazioni ambientali, la facoltà di modificare i termini entro i quali è possibile l'esercizio dell'attività venatoria – non solo dispone che questi restino comunque contenuti tra il 1° settembre e il 31 gennaio, ma richiede espressamente anche il rispetto dei periodi indicati al comma 1 per le diverse specie. Se i termini dei periodi di caccia sono modificabili, non lo sono le relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite né estese all'intera stagione venatoria: l'eventuale apertura anticipata della stagione deve essere compensata dall'anticipazione del termine finale. Per costante giurisprudenza della Corte, la disciplina della durata dei periodi venatori rientra nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, essendo finalizzata ad assicurare, attraverso standard minimi e uniformi valevoli sull'intero territorio nazionale, la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Il citato art. 18, comma 2, subordina la modifica dei termini del prelievo venatorio al parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (ISPRA); parere non previsto dalla norma impugnata, la quale si limitava a stabilire l'estensione del periodo del prelievo venatorio, riducendo gli uniformi standard statali di tutela della fauna (sentenza n. 10 del 2019). La disposizione censurata contrastava anche con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che consente alle Regioni di esercitare il controllo delle specie di fauna selvatica solo nel rispetto del principio di gradualità: “tale attività, infatti, deve essere svolta mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica e solo in caso di verificata inefficacia di tali metodi le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento” (sentenza n. 21 del 2021). Il succitato art. 27, comma 1-bis, attraverso l'indebita estensione dell'arco temporale del prelievo venatorio di specie il cui aumento significativo fosse divenuto fonte di criticità, aveva introdotto una forma di controllo faunistico svincolata dai precisi limiti procedurali previsti dal legislatore statale.

***viii) L'(illegittima) esclusione dell'ISPRA dalla programmazione dei corsi di formazione specifici per i meri cacciatori delegati dai proprietari e dai conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento della fauna selvatica (norme della Regione Sardegna)***

La sentenza n. 116 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e 3, primo comma, dello statuto speciale, l'art. 1, comma 1, lett. a), della legge sarda n. 5 del 2020, nella parte in cui non prevedeva che i corsi di formazione specifici, per i meri cacciatori delegati dai proprietari e conduttori dei fondi su cui andavano attuati i piani di abbattimento della fauna selvatica, fossero concordati con l'ISPRA. Le Regioni e le Province autonome possono adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze concorrenti con quella ambientale. Il controllo della fauna selvatica è demandato alle Regioni, ex art. 19 della legge n. 157 del 1992, e deve essere espletato ricorrendo a metodi ecologici; solo allorché l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (ISPRA) abbia verificato l'inefficacia di tali metodi, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento, attuati dalle amministrazioni tramite le guardie provinciali, le quali possono avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi interessati, sempre che siano muniti di licenza per l'esercizio venatorio. La riconduzione del citato art. 19 alle prescrizioni in materia di tutela ambientale è stata affermata in considerazione del fatto che l'abbattimento di fauna nociva non avviene a fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, tanto che lo strumento viene in rilievo soltanto quando i metodi ecologici risultano inefficaci. Il legislatore statale ha inteso evitare che la tutela degli interessi perseguiti con i piani di abbattimento sconfini nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive. Per tale motivo l'elenco dell'art. 19 è stato, in precedenza, considerato tassativo e non integrabile dalle Regioni; tuttavia, la sentenza n. 21 del 2021 ha ritenuto “non tassativa l'elencazione dei soggetti abilitati al contenimento della fauna nociva (...), anche per l'esigenza di limitare le popolazioni di determinate specie di fauna selvatica che hanno subito un notevole incremento”. L'ampliamento dell'elenco ai meri cacciatori è stato dichiarato legittimo, a condizione che questi frequentino corsi di preparazione al controllo faunistico organizzati dalla Regione sulla base di programmi concordati con l'ISPRA, al fine di garantire il livello di tutela ambientale minimo e uniforme imposto dallo Stato. La Regione Sardegna ha, invero, migliorato il livello di tutela ambientale, imponendo anche ai titolari dei fondi la frequenza di corsi regionali e il superamento dell'esame finale; ma, con riferimento alla delegabilità degli abbattimenti a soggetti diversi dai proprietari e conduttori, detti corsi non risultano idonei a legittimare l'ampliamento dell'elenco dei soggetti autorizzati agli abbattimenti. Infatti, solo i corsi aventi programmi concordati con l'ISPRA sono ritenuti idonei a legittimare agli abbattimenti i meri cacciatori privi di ulteriori requisiti di qualificazione.

***ix) L'(illegittima) attribuzione ai cacciatori della scelta, durante il mese di gennaio, delle due giornate a settimana utili per l'attività venatoria nelle zone di protezione speciale (norme della Regione Liguria)***

La sentenza n. **138** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 9 della legge ligure n. 9 del 2020, il quale, nel modificare l'art. 7, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 35 del 2006, stabiliva che, durante il mese di gennaio, nelle zone di protezione speciale (ZPS) l'esercizio della caccia potesse svolgersi per due giornate settimanali a scelta del cacciatore, anziché per due giornate, prefissate dal calendario venatorio, alla settimana, come previsto dall'art. 5, comma 1, lett. a), del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 17 ottobre 2007. La Corte ha giudicato la disposizione denunciata "in palese contrasto" con il citato articolo del decreto ministeriale, "funzionale alle esigenze di tutela dell'ambiente e non derogabile dal legislatore regionale". Non è stata ritenuta rilevante la considerazione che le giornate di caccia assegnate a ciascun cacciatore durante la settimana sarebbero rimaste, comunque, due, e che l'attività venatoria, venendo svolta in un arco temporale più ampio, avrebbe comportato una minore pressione sul territorio. Al contrario, è stato evidenziato "che la funzione dell'art. 5, comma 1, lettera a), del d.m. 17 ottobre 2007 è proprio quella di assicurare, durante il mese di gennaio, il tendenziale silenzio venatorio nelle ZPS, con l'unica eccezione delle due giornate predefinite settimanalmente dal calendario venatorio, esigenza che verrebbe irrimediabilmente compromessa, ove consentisse, invece, ai cacciatori di svolgere l'attività venatoria in giornate da loro discrezionalmente scelte nell'arco temporale dell'intera settimana".

***x) Il divieto di computare il numero di capi complessivi giornalieri cacciabili con riferimento alle specie nocive nel numero massimo di capi previsti giornalmente dalla caccia programmata (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. **158** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 30 della legge toscana n. 61 del 2020, censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui, aggiungendo il comma *2-ter* all'art. 37-*bis* della legge regionale n. 3 del 1994, stabilisce che il limite al prelievo delle specie in deroga agli ordinari divieti non si cumula con il totale dei capi abbattibili previsto dal carniere giornaliero. Il citato art. 37-*bis* si riferisce al prelievo in deroga agli ordinari divieti di cattura e uccisione *ex art.* 9 della direttiva 2009/147/CE (attuato dall'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992), relativa alla conservazione degli uccelli selvatici, che prevede la possibilità di derogare al divieto in presenza di specifiche esigenze e quando non vi siano altre soluzioni soddisfacenti. L'art. 18 della legge n. 157 del 1992, evocato quale norma interposta, persegue finalità diverse rispetto al successivo art. 19-*bis*. Il primo disciplina l'esercizio dell'attività venatoria, indicando le specie cacciabili e i periodi in cui può essere esercitata, e il limite al prelievo venatorio è dettato dalla necessità di bilanciare la tutela dell'ambiente con l'attività di caccia. Il secondo prevede che le deroghe possono essere disposte dalle Regioni e Province autonome con atto amministrativo, per specifiche esigenze, temporaneamente circoscritte, con indicazione delle specie cacciabili, dei mezzi, del numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili, nonché con la previsione di sistemi periodici di verifica allo scopo di sospendere tempestivamente il provvedimento qualora sia raggiunto lo scopo o il numero di capi autorizzato al prelievo. Pertanto, il numero dei capi complessivi giornalieri cacciabili con riferimento alle specie nocive oggetto della deroga non debbono essere computati nel numero massimo dei capi previsti giornalmente dalla caccia programmata, in quanto i cacciatori sarebbero disincentivati all'abbattimento dei capi nocivi in favore di specie più appetibili.

***2.5.12.7. I beni culturali e paesaggistici***

***i) Le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio in tema di pianificazione e di gestione dei beni soggetti a tutela quali norme di grande riforma economico-sociale vincolanti per il legislatore regionale, anche ad autonomia speciale***

La giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla sentenza n. **160**, ha espressamente qualificato "come norme di grande riforma economico-sociale, idonee a vincolare anche le regioni a statuto speciale, le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela" e la funzione di pianificazione (sentenze nn. 101 del 2021, 178 e 172 del 2018, 103 del 2017, 189 del 2016, 210 del 2014, 308 e 238 del 2013).

La sentenza n. **262** ha rammentato che sono state qualificate “come norme di grande riforma economico-sociale”, idonee a vincolare anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, “le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela” (sentenza n. 160 del 2021), tra cui si annoverano gli artt. 21 e 106 che “individuano gli interventi sui beni culturali soggetti ad autorizzazione e ne regolamentano l’uso individuale”.

*ii) L’applicazione delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio e degli istituti di protezione validi su tutto il territorio nazionale anche in assenza di richiami nella legislazione regionale*

La sentenza n. **101** ha confermato che “gli istituti di protezione ambientale e paesaggistica validi su tutto il territorio nazionale trovano applicazione, ove non derogati, pur in assenza di specifici o reiterati richiami da parte della legislazione regionale” (sentenze nn. 54 e 29 del 2021, 258 del 2020).

“La mancanza di un richiamo espresso nella disposizione impugnata (e nella legge regionale in cui si inserisce) alle previsioni del decreto legislativo n. 42 del 2004 deve (...) essere interpretata non nel senso di una deroga, ancorché tacita, alla disciplina statale, ma nel ben diverso senso della integrazione delle tutele, per cui le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio troveranno integrale applicazione anche in questi casi, pur in assenza di uno specifico richiamo da parte della normativa regionale” (sentenze nn. 258 del 2020, 251 del 2013 e 168 del 2010). Così la sentenza n. **138**.

Secondo la sentenza n. **170**, le previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004 sono “qualificate come norme interposte e dotate di forza cogente anche in mancanza di un espresso richiamo da parte della legislazione regionale” (sentenza n. 124 del 2021).

*iii) La cogenza e l’inderogabilità delle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (nei rapporti con la normativa regionale sul Piano casa)*

La sentenza n. **261** ha precisato che “la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell’attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, trattandosi di competenza che si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia «edilizia ed urbanistica» (sentenza n. 86 del 2019)”.

*iv) Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica e i conseguenti vincoli per il legislatore regionale (l’opzione, ove praticabile, per un’interpretazione adeguatrice della legislazione regionale)*

“Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche. Affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica” (sentenze nn. 11 del 2016, 64 del 2015 e 197 del 2014), “deve, infatti, essere salvaguardata la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)”. Così la sentenza n. **74**.

La sentenza n. **141** ha ribadito che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che “al legislatore regionale è impedito (...) adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto” (sentenze nn. 101, 74, 54 e 29 del 2021). “Su tale presupposto, ripetutamente affermato” (sentenze nn. 240 del 2020, 86 del 2019, 178, 68 e 66 del 2018), la Corte “ha escluso l’illegittimità costituzionale di norme regionali che non derogano ai principi della pianificazione paesaggistica” (sentenze nn. 74, 54 e 29 del 2021), “valorizzando in via interpretativa il dato legislativo regionale” (sentenze nn. 101 e 54 del 2021).

In termini analoghi si è pronunciata la sentenza n. **201**.

La sentenza n. **251** ha altresì ricondotto alle previsioni di tutela in senso stretto l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 182 del 2006)".

**v) *La logica incrementale delle tutele e la possibilità per le Regioni di incidere sul catalogo dei beni paesaggistici nel senso di un arricchimento e non di un suo alleggerimento***

Nella materia della protezione del paesaggio, il legislatore ordinario si è ispirato ad “una logica incrementale delle tutele che è del tutto conforme al carattere primario del bene ambientale, cui peraltro si riferisce, collocato fra i principi fondamentali della Repubblica, l'art. 9 Cost.” (sentenze nn. 367 del 2007, 183 del 2006, 641 del 1987 e 151 del 1986). “Tale logica, dal lato della Regione, opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato, o comunque mosse dalla volontà di affermare la prevalenza di interessi opposti, facenti capo all'autonomia regionale, come accade nel settore del governo del territorio. Per questa ragione, è conforme al riparto costituzionale delle competenze che il piano paesaggistico regionale – ove non sia la sede di diversi apprezzamenti legati anche alla dimensione urbanistica del territorio – è tenuto a recepire le scelte di tutela paesaggistica, senza capacità di alterarle neppure sul piano delle prescrizioni d'uso. Altrimenti, esso potrebbe divenire l'occasione per ridurre lo standard di tutela dell'ambiente in forza di interessi divergenti, anziché la sede deputata a collocare armonicamente siffatti interessi sub valenti nella cornice già intagliata secondo la preminente prospettiva della conservazione del paesaggio. L'occasione, vale a dire, per degradare la tutela paesaggistica – che è prevalente – in una tutela meramente urbanistica (sentenza n. 437 del 2008)”. Così la sentenza n. **164**.

**vi) *L'elaborazione congiunta del piano paesaggistico quale espressione del coordinamento delle tutele statali e regionali***

La sentenza n. **219** ha sottolineato che la tutela ambientale e paesaggistica, affidata allo Stato, “può, anzi deve, trovare forme di coordinamento con quella affidata alle Regioni”, in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, “in considerazione dell'unitarietà del territorio”. L'art. 143, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con l'allora Ministero per i beni culturali e ambientali e con il Ministero dell'ambiente per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, al di là dei casi in cui ciò è prescritto dal precedente art. 135, comma 1, “precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi approvato con provvedimento regionale (sentenza n. 367 del 2007)”. Il piano paesaggistico regionale – “le cui prescrizioni sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province e immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici” (art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004) – è, infatti, “strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio” (sentenze nn. 86 del 2019 e 172 del 2018).

**vii) *Il principio di elaborazione congiunta del piano paesaggistico: il persistente potere dello Stato di vincolare un bene e il divieto per la Regione di estromettere dal processo decisionale l'autorità centrale***

La sentenza n. **164** ha chiarito che “il principio di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, ovvero di un atto di competenza della Regione, non significa che in difetto del consenso di quest'ultima lo Stato non possa vincolare alcun bene. Al contrario, esso indica che un'attività propria della Regione (e, alla quale, pertanto, va da sé che essa partecipi), ove confluiscano apprezzamenti attinenti sia al paesaggio, sia al governo del territorio, non possa essere esercitata unilateralmente, estromettendo

l'autorità centrale dal processo decisionale" (sentenze nn. 240 del 2020, 86 del 2019, 178 e 68 del 2018, 64 del 2015, 211 del 2013 e 437 del 2008).

***viii) I cardini della pianificazione paesaggistica regionale: la leale collaborazione, la condivisione dell'atto e l'inscindibilità del procedimento (la travagliata vicenda del PTPR laziale)***

La sentenza n. **141** ha rammentato che la Regione Lazio si era dotata di un proprio Piano territoriale paesistico (PTPR) con deliberazione del Consiglio regionale 2 agosto 2019, n. 5. "Questo Piano, giunto all'esito di un *iter* lungo e travagliato, era stato definitivamente approvato dal Consiglio regionale, dopo essere stato adottato dalla Giunta regionale con la deliberazione 25 luglio 2007, n. 556, poi modificata, integrata e rettificata dalla deliberazione della Giunta 21 dicembre 2007, n. 1025. Il suddetto PTPR era stato però elaborato senza il necessario coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MiBACT)". Del mancato coinvolgimento si era lamentato il Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso per conflitto di attribuzione tra enti; la sentenza n. 240 del 2020 ha accolto il ricorso e annullato, per l'effetto, la deliberazione consiliare n. 5 del 2019. La pronuncia ha affermato "la necessità che la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell'atto che la realizza, ciò che risulta tanto più evidente in una Regione, il Lazio, in cui (...) più del 70 per cento del territorio è sottoposto a vincoli paesaggistici". L'unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta "l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione (...) in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale"; inoltre, "il principio di leale collaborazione deve concretizzarsi in un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione". Nella specie, l'approvazione e la pubblicazione della deliberazione consiliare n. 5 del 2019 "hanno determinato una soluzione di continuità nell'*iter* collaborativo avviato tra Stato e Regione, hanno prodotto l'affermazione unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui – a conclusione del (e nonostante il) percorso di collaborazione – la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo con il MiBACT". Già subito dopo la deliberazione impugnata con il ricorso e, ancora di più, dopo la sentenza n. 240 del 2020, "sono riprese le trattative tra la Regione Lazio e il Ministero, che (...) hanno consentito al Consiglio regionale di pervenire, nella seduta del 21 aprile 2021, all'approvazione di un nuovo PTPR". Nel periodo intercorso tra la pubblicazione della sentenza n. 240 e la pubblicazione della suddetta delibera hanno trovato applicazione le disposizioni dell'art. 21, comma 1, secondo periodo, della legge regionale n. 24 del 1998 secondo cui, decorso inutilmente il termine di approvazione del PTPR, operano esclusivamente le norme di tutela del Capo II e, nelle aree sottoposte a vincolo paesistico con provvedimento amministrativo, sono consentiti esclusivamente interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo.

***ix) La concertazione rigorosamente necessaria tra Regione e organi ministeriali in materia di tutela paesaggistica***

La giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. **74** ha affermato "la necessità che la tutela paesaggistica sia caratterizzata dalla concertazione rigorosamente necessaria" tra Regione e organi ministeriali, la quale impone "la partecipazione di questi ultimi al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica" (sentenze nn. 240 del 2020, 64 del 2015, 197 del 2014 e 211 del 2013).

La sentenza n. **201** ha ribadito che una concertazione rigorosamente necessaria tra Stato e Regione "presiede all'attuazione della tutela del paesaggio".

***x) Il principio di prevalenza del piano paesaggistico su tutti gli strumenti di pianificazione territoriale***

Per costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **251** (sentenze nn. 276 e 134 del 2020, 68 del 2018), "il principio della prevalenza del piano paesaggistico rispetto a tutti gli strumenti di pianificazione territoriale, inclusi quelli relativi alle aree protette, sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve

rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un *surplus* di tutela e non un regime peggiorativo” (sentenze nn. 141 del 2021 e 215 del 2018).

La sentenza n. **261** ha precisato che “l’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, dedicato al coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione, nel precisare, al comma 3, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il cosiddetto principio di prevalenza delle prime sulle seconde, che deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito (...) adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto” (sentenze nn. 141 e 74 del 2021). Vengono così definiti, come ha sottolineato la sentenza n. 11 del 2016, “i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e quelle di carattere urbanistico ed edilizio, sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale. E tale modello (...) non è alterato dall’eventuale scelta della regione di perseguire gli obiettivi di tutela (...) attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici; tale scelta, in particolare, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assume a valore prevalente”.

***xi) La necessaria previsione di congrue forme di partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale***

Come ha rammentato la sentenza n. **125**, “il vincolo che si impone al legislatore regionale, sulla base dell’art. 145 cod. beni culturali e del paesaggio, è solo quello che quest’ultimo, nel dettare la propria disciplina di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, nell’esercizio della propria competenza concorrente in materia di governo del territorio, preveda adeguate forme di partecipazione degli organi ministeriali a tale procedimento (sentenze n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014). Ciò al fine di consentire un’istruttoria in cui le esigenze della pianificazione territoriale, oggetto degli strumenti urbanistici assegnati alla competenza della Regione e degli enti locali, siano soddisfatte in armonia con la prevalente tutela degli interessi paesaggistici e ambientali coinvolti, affidata agli organi statali. Il coinvolgimento di questi ultimi, pertanto, è prescritto dalla normativa statale proprio in vista dell’obiettivo di assicurare un adeguato standard di tutela dell’ambiente”.

***xii) Il piano paesaggistico quale strumento di complessiva ricognizione del territorio***

Il piano paesaggistico è “strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l’individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio (sentenza n. 172 del 2018)”. Così la sentenza n. **261**.

***xiii) La salvaguardia della complessiva efficacia del piano paesaggistico***

La sentenza n. **124** ha ribadito che, “affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica” (sentenze nn. 11 del 2016, 64 del 2015 e 197 del 2014), deve “essere salvaguardata la complessiva efficacia del Piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali” (sentenze nn. 74 del 2021 e 182 del 2006).

In termini analoghi si è pronunciata la sentenza n. **219** secondo cui “la legge regionale deve disciplinare – secondo l’art. 145, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004 – le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico (sentenza n. 64 del 2015) o, nell’attesa dell’adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione (sentenza n. 86 del 2019), anche allorquando la Regione si sia a ciò volontariamente vincolata mediante apposito accordo”.

***xiv) La pianificazione paesaggistica quale valore unitario e prevalente sulle leggi regionali attuative del “piano casa”***

Il “valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica (...) mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del piano casa (...) che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria” (sentenza n. 217 del 2020). Così la sentenza n. 170.

***xv) La competenza statale in tema di disciplina dell’autorizzazione paesaggistica e il divieto per la legislazione regionale di configurare diversamente la relativa procedura***

Le sentenze nn. 74 e 138 hanno chiarito che “spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell’autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell’ambiente”. La legislazione regionale “non può prevedere una procedura per l’autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l’autorizzazione paesaggistica” (sentenze nn. 246 del 2017, 189 del 2016, 238 del 2013, 235 del 2011, 101 del 2010 e 232 del 2008). “La competenza esclusiva statale risponde, infatti, ad ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall’intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata (...) l’irrelevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all’apprezzamento che compete alla legislazione statale”.

La sentenza n. 160 ha altresì rammentato che sono state dichiarate illegittime disposizioni sarde che, rispettivamente, sottraevano all’autorizzazione paesaggistica interventi su aree vincolate non rilevanti a fini urbanistici ed edilizi (sentenza n. 189 del 2016) e ammettevano per l’intero anno solare il posizionamento sugli arenili delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo in mancanza della positiva valutazione di compatibilità paesaggistica (sentenza n. 101 del 2021). Allo stesso modo sono state ritenute illegittime in quanto contrastanti con la disciplina dell’autorizzazione paesaggistica dettata dall’art. 146 cod. beni culturali, comprensiva delle prescrizioni sul parere del soprintendente, alcune disposizioni siciliane (sentenza n. 172 del 2018).

La sentenza n. 144 ha confermato che “il potere di intervento delle Regioni in materia di governo del territorio non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall’art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente. Infatti, spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell’autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell’ambiente” (sentenze nn. 74 del 2021 e 246 del 2017).

***xvi) L’autorizzazione paesaggistica quale istituto di protezione ambientale uniforme***

Secondo l’orientamento richiamato dalla sentenza n. 201, “l’autorizzazione paesaggistica (...) deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale” (sentenze nn. 238 del 2013 e 101 del 2010).

***xvii) Il valore prioritario dell’autorizzazione paesaggistica, quale presupposto di efficacia di qualsiasi titolo legittimante interventi urbanistico-edilizi***

La sentenza n. 101 ha puntualizzato che il contenuto precettivo dell’art. 146 cod. beni culturali “riguarda chiunque intenda intervenire, in ogni modo potenzialmente significativo, sui beni sottoposti a vincolo paesaggistico, e ciò indipendentemente dalla regolazione edilizia e urbanistica vigente sul territorio regionale. L’art. 146, infatti, rivolgendosi direttamente ai proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, (...) impone di non distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione; prescrive l’obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere e il dovere di astenersi dall’avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l’autorizzazione”. L’autorizzazione paesaggistica “costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l’intervento urbanistico-edilizio” ed è

efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione. "La legge statale, dunque, definisce il valore prioritario dell'autorizzazione paesaggistica e ne prescrive i termini di efficacia".

***xviii) Il contenuto della dichiarazione di notevole interesse pubblico (il rilievo del valore paesaggistico di un bene e la regolamentazione del relativo uso)***

La sentenza n. 164 ha ritenuto "del tutto connaturato alla finalità di conservazione del paesaggio che la dichiarazione di notevole interesse pubblico non si limiti a rilevare il valore paesaggistico di un bene, ma si accompagni a prescrizioni intese a regolamentarne l'uso, fino alla possibilità di vietarlo del tutto" (sentenze nn. 246 e 172 del 2018). In linea di principio, "la dichiarazione non si sovrappone alla disciplina urbanistica ed edilizia di competenza regionale e locale, ma piuttosto specifica se e in quale misura quest'ultima possa esercitarsi, in forma compatibile con la vocazione alla conservazione del pregio paesaggistico propria dell'immobile o dell'area vincolata. La circostanza che larga parte del territorio interessato dalla dichiarazione sia già tutelata per legge ai sensi dell'art. 142 cod. beni culturali non toglie, perciò, che la dichiarazione di notevole interesse pubblico possa sopraggiungere, proprio al fine di arricchire con maggiori dettagli lo specifico grado di protezione di cui i beni inseriti nell'area debbono godere".

***xix) L'abrogazione del divieto di modificare i prospetti e di effettuare gli ampliamenti fuori terra in relazione a interventi di consolidamento, restauro e ristrutturazione di immobili vincolati, salve le caratteristiche architettoniche e artistiche e l'applicazione della disciplina statale (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 29 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. a), nn. 2 e 4, e b), della legge pugliese n. 43 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto, abrogando alcune previsioni dell'art. 1 della legge regionale n. 20 del 1998 che ponevano limiti alle opere per la trasformazione in strutture recettive di antichi immobili siti in aree rurali, avrebbe consentito interventi di particolare rilevanza su immobili vincolati in base alla legislazione statale. In particolare, le abrogazioni hanno interessato il comma 2 dell'art. 1 citato, ove stabiliva che, nell'esecuzione delle opere di consolidamento, restauro e ristrutturazione dei predetti immobili, rimanesse immutata la volumetria fuori terra esistente e fossero fatti salvi i prospetti originari, e il comma 3, ove consentiva eventuali ampliamenti "esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati". Tuttavia, anche se, a seguito della modifica normativa, per i menzionati interventi "l'unico limite espressamente previsto è quello di far salve le caratteristiche architettoniche e artistiche dell'immobile", l'art. 1 della legge n. 20 del 1998 "mantiene ferma sia l'autorizzazione della Soprintendenza per i beni culturali, sia l'autorizzazione paesaggistica per quelli paesaggistici", con un espresso richiamo alla normativa statale. Al riguardo, la disciplina statale per i beni culturali e paesaggistici "non contempla i divieti originariamente previsti dalla legge reg. Puglia n. 20 del 1998 e neppure prevede un divieto aprioristico di compiere interventi sui beni vincolati", consentendoli ove con il procedimento di autorizzazione ne venga accertata la compatibilità con il valore culturale e paesaggistico del bene. Il Collegio ha osservato che è "dalla disciplina vincolistica gravante sul bene tutelato che dipendono le possibilità di modifica di tali beni" in quanto "l'astratta possibilità di intervento sui beni tutelati, nonché i limiti di tale intervento, sono contenuti già nel vincolo gravante sul bene" che esprime un differente grado di tutela a seconda se il valore culturale, storico o paesaggistico si identifichi con la struttura complessiva o con singoli elementi del bene vincolato. Emerge, pertanto, "la centralità dell'autorizzazione delle amministrazioni competenti che è lo strumento volto al controllo della compatibilità degli interventi sul bene tutelato con il valore culturale, storico o paesaggistico espresso dallo stesso". La disposizione impugnata, avendo "rimosso divieti di intervento sui beni vincolati non previsti dal cod. dei beni culturali" e mantenuto fermo il richiamo espresso all'applicazione della disciplina relativa al rilascio delle autorizzazioni, risulta conforme alla normativa statale (sentenze nn. 138 del 2020 e 201 del 2018) e non può ingenerare aspettative "sulla possibilità di compiere ampie trasformazioni a scapito della conservazione e dell'integrità del bene tutelato".

***xx) Il necessario rispetto, da parte del regolamento edilizio comunale, degli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio oggetto di intervento e il richiamo ai limiti posti dal piano regolatore (norme della Regione Veneto per il recupero dei sottotetti a fini abitativi)***

La sentenza n. 54 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 2, commi 2 e 3, della legge veneta n. 51 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in quanto, con riguardo agli interventi di recupero dei sottotetti realizzati negli ambiti territoriali sottoposti a tutela paesaggistica, limiterebbe le forme di tutela all'autorizzazione paesaggistica, laddove sarebbe necessario procedere a una valutazione complessiva della trasformazione del contesto protetto, considerando gli interventi nell'ambito del piano paesaggistico, da adottarsi previa intesa con lo Stato e attualmente *in itinere*. Il censurato comma 2, nell'assegnare al regolamento edilizio comunale la disciplina delle aperture nelle falde e di ogni altra condizione finalizzata al rispetto degli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio in cui avviene l'intervento di recupero, "contiene una generica clausola di salvaguardia circa il necessario rispetto da parte del regolamento edilizio comunale degli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio". Il comma 3, nel far salve le diverse previsioni del piano regolatore comunale per gli edifici soggetti a tutela ai sensi degli artt. 13 e 17 della legge regionale n. 11 del 2004 e della parte seconda del d.lgs. n. 42 del 2004, "richiama i limiti posti dal piano regolatore (costituito dal piano di assetto del territorio e dal piano degli interventi)", secondo quanto stabilito dalla citata legge regionale del 2004 la quale, "contiene al suo art. 16-*bis* l'obbligo per i Comuni di adeguare il PAT" e, quindi, il piano regolatore, "alle previsioni della pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi dell'art. 145, commi 3 e 4, cod. beni culturali". Pertanto, sebbene evocando espressamente solo la parte seconda del codice dei beni culturali e non la parte terza, che disciplina i beni paesaggistici, "le disposizioni impugnate ben possono essere interpretate nel senso che non esentano gli interventi edilizi di recupero dei sottotetti dal rispetto del complesso delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei beni paesaggistici, siano esse poste da vincoli derivanti dal piano paesaggistico (...) o dalle dichiarazioni di notevole interesse pubblico". Infine, nelle more dell'adozione del piano paesaggistico, "alle Regioni non sono certamente preclusi interventi legislativi nella materia del governo del territorio", sempre che non contrastino con eventuali obblighi assunti nelle intese preliminari (sentenza n. 86 del 2019).

***xxi) La (illegittima) previsione della possibilità di impiantare nelle zone dichiarate infette dal batterio della Xylella fastidiosa qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistici (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 74 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 26 della legge pugliese n. 52 del 2019, il quale consentiva, nelle aree dichiarate infette dal batterio della *Xylella fastidiosa*, l'impianto di qualsiasi essenza arborea, in deroga ai vincoli paesaggistico-culturali, comunque denominati, apposti in virtù di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale. In base al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui spetta alla legislazione statale determinare presupposti ed eventuali esenzioni e semplificazioni della procedura di autorizzazione paesaggistica, il censurato esonero dall'autorizzazione paesaggistica è risultato invasivo della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, in quanto si poneva in contrasto con gli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, recanti, rispettivamente, la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica e l'individuazione tassativa delle tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di detta autorizzazione.

***xxii) La previsione della possibilità di svolgere attività legate al turismo rurale, senza necessità di approvazione regionale, e l'illegittimo condizionamento dell'applicabilità delle previsioni paesaggistiche dedicate ai territori costieri a mere scelte urbanistiche dei Comuni (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 74 ha dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole "salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale"), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 36 della legge pugliese n. 52 del 2019, laddove, nel prevedere la possibilità di svolgere senza necessità di approvazione regionale le attività

legate al turismo rurale di cui alla legge regionale n. 20 del 1998, riconosceva ai Comuni la facoltà di non applicare le norme contenute nell'art. 45, commi 3 e 4, delle Norme Tecniche di attuazione del Piano paesaggistico territoriale regionale. Le disposizioni richiamate, concernenti i territori costieri e contermini ai laghi, non presentano una portata immediatamente cogente ed incondizionatamente precettiva, in quanto esprimono norme programmatiche o permissive, le quali possono non trovare applicazione in presenza di atti di governo del territorio più restrittivi. Tuttavia la norma censurata, nel condizionare l'applicabilità del citato art. 45 non alla presenza di più stringenti norme di tutela già previste negli strumenti urbanistici, ma ad una mera scelta dei Comuni di non avvalersi delle richiamate disposizioni, si poneva in contrasto con il principio di prevalenza della tutela paesaggistica di cui all'art. 143, comma 9, cod. beni culturali, in virtù del quale al legislatore regionale non è precluso soltanto adottare norme in deroga o in contrasto con la normativa statale che impone obblighi o divieti, ma anche introdurre limiti o condizioni ulteriori, in assenza di specifiche ragioni di tutela paesaggistica, le quali devono essere semmai riconosciute negli strumenti urbanistici regionali o comunali. In riferimento al medesimo parametro, è stata invece dichiarata non fondata la questione di costituzionalità dello stesso art. 36 nella parte in cui, secondo quanto prospettato dal ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, non assicurerebbe la partecipazione del Ministero dei beni culturali al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, reso necessario dall'approvazione degli interventi di cui alla legge regionale n. 20 del 1998 sul turismo rurale. Invero, dalla disposizione non è ricavabile una deroga al principio di concertazione necessaria *ex art. 145, comma 5, cod. beni culturali*, in quanto, nel superare la necessità dell'approvazione regionale ai soli fini urbanistici, essa non ha fatto venir meno la necessaria partecipazione dei competenti organi ministeriali al procedimento, che deve comunque essere assicurata.

***xxiii) Le modifiche alla disciplina dei Piani di utilizzo dei litorali, nel rispetto della legge statale sull'autorizzazione paesaggistica (norme della Regione Sardegna)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **101**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna – La destagionalizzazione del turismo*.

***xxiv) Le strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo e la (illegittima) previsione del loro posizionamento sugli arenili per l'intero anno solare (norme della Regione Sardegna)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **101**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna – La destagionalizzazione del turismo*.

***xxv) Il riutilizzo di locali accessori, pertinenze di fabbricati e immobili non utilizzati nel rispetto delle prescrizioni sui beni culturali e dei vincoli posti dal piano paesaggistico in corso di elaborazione (norme della Regione Liguria)***

La sentenza n. **124** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 3, comma 1, della legge ligure n. 30 del 2019 (nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2020) che, nel disciplinare gli interventi di riutilizzo di vani accessori, pertinenze e immobili non utilizzati, non sancisce alcuna clausola di salvaguardia a favore del Codice dei beni culturali e del paesaggio. La Corte non ha ravvisato, per ragioni di ordine testuale e sistematico, alcuna violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in quanto l'omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore non equivale a una deroga all'applicabilità della suddetta normativa. Il legislatore regionale, in altri termini, ha inteso derogare *ex professo* alla sola disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali e a quella fissata dal vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico regionale. Perciò, la disposizione regionale deve essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio (sentenza n. 54 del 2021). Per le medesime considerazioni la Corte ha ritenuto non fondate anche le censure relative all'art. 4, commi 1 e 2, della legge ligure n. 30 del 2019 che attribuisce ai Comuni il potere di individuare parti del territorio escluse dall'applicazione della normativa sul recupero di locali accessori e pertinenze, in funzione di specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria. Tale previsione, infatti, "non demanda ai Comuni il potere di

individuare i beni oggetto di tutela, in un contesto di deroga generalizzata alle previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004, sia con riguardo ai beni culturali, sia con riguardo ai beni paesaggistici”, essendo loro permesso solo di individuare porzioni di territorio in cui la legge in esame non trova applicazione.

***xxvi) La disciplina degli interventi di ristrutturazione, nuova costruzione e sostituzione edilizia: la non cumulabilità con gli ampliamenti consentiti dagli strumenti urbanistici comunali e la realizzabilità anche in deroga ai piani urbanistici e territoriali vigenti o operanti in salvaguardia (norme della Regione Liguria)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **124**, l’analogo voce in *Principi fondamentali – La tutela dell’ambiente e del paesaggio*.

***xxvii) La riduzione di termini relativi al procedimento di formazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti (norme della Regione Piemonte)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **125**, l’analogo voce in *Le materie concorrenti – Governo del territorio – L’urbanistica*.

***xxviii) L’innalzamento, ai fini dell’individuazione delle varianti parziali al piano regolatore generale, delle percentuali di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentiti dal piano vigente per le attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive (norme della Regione Piemonte)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **125**, l’analogo voce in *Le materie concorrenti – Governo del territorio – L’urbanistica*.

***xxix) L’ampliamento dell’elenco degli interventi eccettuati dai procedimenti autorizzatori richiesti, ai fini della tutela dell’assetto idrogeologico, per le attività comportanti mutamento di destinazione o trasformazione nell’uso dei boschi e dei terreni nudi e saldi (norme della Regione Liguria)***

La sentenza n. **138** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9, 117, commi secondo, lett. m) ed s), e sesto, Cost. – dell’art. 6 della legge ligure n. 9 del 2020, che ha ampliato l’elenco delle opere non soggette ad alcun titolo abilitativo contemplate dall’art. 35, comma 4, della legge regionale n. 4 del 1999. La disposizione impugnata si limita ad ampliare l’elenco degli interventi sottratti ai procedimenti di autorizzazione richiesti ai fini della specifica tutela dell’assetto idrogeologico del territorio. In altri termini, l’esonero da ogni titolo abilitativo con riferimento a tali opere deve essere intesa con esclusivo riferimento ai procedimenti di autorizzazione in materia idrogeologica, in considerazione della collocazione sistematica della norma. Pertanto, la mancanza di un richiamo espresso nella disposizione impugnata alle previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004 deve “essere interpretata non nel senso di una deroga, ancorché tacita, alla disciplina statale, ma nel ben diverso senso della integrazione delle tutele, per cui le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio troveranno integrale applicazione anche in questi casi, pur in assenza di uno specifico richiamo da parte della normativa regionale”.

***xxx) L’inclusione della produzione delle energie rinnovabili tra le attività multimprenditoriali consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio)***

La sentenza n. **141** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, lett. b), della legge della Regione Lazio n. 1 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui, includendo la produzione delle energie rinnovabili tra le attività multimprenditoriali consentite nelle zone agricole, omette il richiamo al rispetto del piano paesaggistico. Al riguardo, dal chiaro dato letterale non emerge che la norma, riconducibile alla competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio e censurata solo in relazione al suddetto mancato richiamo, “concretizzi un’ipotesi di deroga o di contrasto al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica”,

immanente nell'ordinamento. Conseguentemente, deve ritenersi che lo svolgimento delle attività di produzione delle energie rinnovabili nelle aree classificate come agricole sia “pur sempre subordinato al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del PTPR o comunque dei vincoli operanti nelle more della sua definitiva entrata in vigore”.

***xxx) L'edificazione in zona agricola e i piani di utilizzazione aziendale (norme della Regione Lazio)***

La sentenza n. **141** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lett. c), d) ed e), della legge della Regione Lazio n. 1 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui, nel modificare la disciplina regionale relativa all'edificazione in zona agricola e ai piani di utilizzazione aziendale, omette un espresso richiamo al rispetto dei vincoli paesaggistici. In particolare, le norme censurate, riconducibili alla competenza concorrente in materia di governo del territorio e “accomunate dalla finalità di ampliare le potenzialità edificatorie delle zone agricole”, modificano le disposizioni “che definiscono i concetti di superficie aziendale asservita, fabbricati aziendali e annessi agricoli”, e consentono “di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ampliando sensibilmente le relative categorie mediante il riferimento alle attività agricole tradizionali, connesse e compatibili”. Al riguardo, dal dato letterale non emergono elementi per poter affermare che le disposizioni censurate, laddove consentono trasformazioni del territorio agricolo, anche paesaggisticamente vincolato, “si pongano in contrasto o rechino una deroga al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica”, immanente nell'ordinamento. Deve pertanto ritenersi che, nonostante il suddetto omesso richiamo, “tutti gli interventi edificatori consentiti dalle norme regionali impugnate siano subordinati al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del PTPR o comunque dei vincoli operanti nelle more della sua definitiva entrata in vigore”.

***xxxii) L'attribuzione ai Comuni delle funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali per porti, approdi e punti di ormeggio (norme della Regione Lazio)***

La sentenza n. **141** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, lett. c), n. 1, della legge della Regione Lazio n. 1 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui, nell'attribuire ai Comuni le funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali per porti, approdi e punti di ormeggio, indicando come preciso parametro di riferimento i piani di utilizzazione degli arenili regionale e comunale, omette di richiamare la conformità dei predetti strumenti alle prescrizioni paesaggistiche. Al riguardo, atteso che “la generale prevalenza della pianificazione paesaggistica costituisce principio immanente all'ordinamento”, il mancato richiamo non vale a negare la valenza di tale principio. Inoltre, dal dato letterale emerge che i Comuni rilasciano le concessioni demaniali non sulla base dei piani di utilizzazione degli arenili, ma, a conferma del carattere non esclusivo di tale vincolo, nel rispetto dei predetti piani e, pertanto, non è dato ritenere che, nell'esercizio delle descritte funzioni, si possa prescindere dai vincoli paesaggistici cui soggiacciono le fasce costiere marittime. Conseguentemente, deve escludersi che la disposizione censurata “si ponga in contrasto o rechi una deroga al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica”.

***xxxiii) L'(illegittimo) abbassamento da 800 a 300 metri s.l.m. della quota altimetrica prevista per la tutela delle faggete depresse (norme della Regione Lazio)***

La sentenza n. **141** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 9, comma 9, lett. d), n. 1, della legge della Regione Lazio n. 1 del 2020 il quale, nel modificare la definizione di faggete depresse di cui all'art. 34-bis, comma 2, della legge regionale n. 39 del 2002, abbassava da 800 a 300 metri s.l.m. la quota altimetrica prevista per la tutela delle stesse. In via preliminare, la Corte ha osservato che, tenuto conto del dato scientifico relativo alla capacità di sopravvivenza dei faggi a basse quote, “la protezione accordata in precedenza dalla legge regionale alle faggete poste sotto gli 800 metri sul livello del mare si fondava su una corretta rappresentazione del fenomeno naturale”. In applicazione della norma censurata, le aree non più rientranti nella definizione di faggete venivano escluse dalla specifica tutela *ex art. 34-bis*, consistente nel divieto di utilizzazione per finalità produttive. L'abbassamento della quota altimetrica comportava, altresì, un surrettizio aggiramento

del vincolo posto dall'art. 142, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 42 del 2004, in base al quale sono di interesse paesaggistico “i territori coperti da foreste e boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento”, come definiti dall'art. 3 del d.lgs. n. 34 del 2018. Al riguardo, il citato art. 3 distingue la definizione di bosco a seconda che riguardi ambiti rientranti nelle materie di competenza esclusiva dello Stato o in quelle di competenza delle Regioni e stabilisce che le Regioni, “per quanto di loro competenza e in relazione alle proprie esigenze territoriali, ecologiche e socio-economiche”, possono “intervenire sia sulla definizione di bosco sia su quella di aree assimilate e di aree escluse, fermo restando che non possono in nessun caso ridurre il livello di tutela e conservazione assicurato dalla normativa statale”. Non avendo il legislatore statale individuato la quota altimetrica al di sotto della quale le faggete possono definirsi tali, la scelta del legislatore regionale di proteggere un determinato “ambito boschivo vale ad attrarre il bosco stesso – nei termini in cui la Regione ha ritenuto di tutelarlo – nella categoria dei boschi e delle foreste protetti” dall'art. 142. Modificando irragionevolmente, in base a una non corretta rappresentazione del fenomeno naturale, la definizione di faggeta depressa, in modo da consentire “le utilizzazioni, per finalità produttive, delle faggete depresse sopra i 300 metri sul livello del mare”, che rappresentano “la parte più grande delle faggete depresse”, il legislatore regionale “ha di fatto svuotato il contenuto di tutela che aveva in precedenza scelto di adottare per la faggeta depressa”, in contrasto con l'art. 142, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 42 del 2004.

***xxxiv) L'(illegittimo) esonero dei singoli interventi su beni tutelati dall'autorizzazione paesaggistica, indebitamente anticipata ai piani di gestione e assestamento forestale e al piano poliennale di taglio (norme della Regione Lazio)***

La sentenza n. **141** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 9, comma 16, della legge della Regione Lazio n. 1 del 2020, in quanto, ai fini della semplificazione delle procedure di approvazione dei piani forestali, esonerava i singoli interventi su beni tutelati dall'autorizzazione paesaggistica, anticipandola indebitamente ai piani di gestione e assestamento forestale e al piano poliennale di taglio. La norma, nel prevedere che la “preventiva autorizzazione paesaggistica si intende(va) acquisita per tutti gli interventi previsti” nei menzionati piani forestali, non introduceva “una mera anticipazione temporale dell'autorizzazione paesaggistica, ma determina(va) un autentico stravolgimento della *ratio* del d.lgs. n. 42 del 2004 e in particolare dell'art. 146”. Tale disposizione, infatti, nel disporre l'obbligo per i titolari di immobili e aree a interesse paesaggistico di presentare alle amministrazioni competenti i progetti di intervento e di astenersi dall'avvio dei lavori prima dell'ottenimento dell'autorizzazione, configura un sistema basato “sulla centralità dell'esame, *singulatim* svolto, dei progetti relativi a interventi su immobili e aree di interesse paesaggistico”. Il descritto regime autorizzatorio risulta conforme alle caratteristiche della tutela assicurata dal codice dei beni culturali e del paesaggio, “fondata su una prospettiva unitaria in cui le specificità dei singoli progetti non sfumano in una indeterminata visione d'insieme” e, pertanto, non può essere derogato.

***xxxv) La localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola (norme della Regione Lazio)***

La sentenza n. **141** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 11, della legge laziale n. 1 del 2020, censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui, nel disciplinare la localizzazione di impianti fotovoltaici nelle zone agricole, omette un espresso richiamo al rispetto del piano paesaggistico. La norma introduce l'art. 3.1 della legge regionale n. 16 del 2011 il quale, al comma 3, dispone che, nelle more dell'entrata in vigore del PER, le aree idonee all'installazione degli impianti sono identificate dai comuni nel rispetto dei criteri ivi indicati, e, al comma 5, prevede che, nelle more dell'entrata in vigore del piano energetico regionale, “resta sempre consentita la produzione di energia da fonti rinnovabili con le modalità previste dalla legge regionale” n. 14 del 2006. Nonostante l'omesso richiamo e l'inapplicabilità delle dette limitazioni, la localizzazione degli impianti fotovoltaici non può avvenire in deroga al principio, immanente nell'ordinamento, di prevalenza della pianificazione paesaggistica. Alle medesime conclusioni si è giunti esaminando la cornice normativa in cui si colloca il precetto censurato. In base alla disciplina regionale vigente, “nessun impianto fotovoltaico può essere realizzato al di fuori di un'azienda agricola, mentre, all'interno delle aziende agricole, impianti di questo tipo possono essere realizzati, ma solo attraverso la presentazione del PUA” e, pertanto, solo a seguito della verifica degli aspetti paesistico-ambientali del piano. Infine, la sopravvenuta disposizione, che

impone il rispetto del PTPR nella localizzazione degli impianti, non preclude la “possibilità di interpretare anche il testo originario (...) in modo rispettoso di tutti i vincoli paesaggistici”.

***xxxvi) La disciplina piemontese dei complessi ricettivi all’aperto e del turismo itinerante***

***- L’(illegittima) esclusione dall’autorizzazione paesaggistica dell’insediamento dei campeggi temporanei o mobili***

La sentenza n. 144 ha dichiarato parzialmente illegittimo - per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e limitatamente alle parole “ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all’art. 6, comma 5” - l’art. 9, comma 1, della legge piemontese n. 5 del 2019 (nel testo originario), che prevedeva l’insediamento delle strutture ricettive all’aperto e del turismo itinerante, con esclusione dei suindicati campeggi temporanei o mobili, unicamente nelle aree destinate a fini turistico-ricettivi e solo a seguito del rilascio dell’autorizzazione paesaggistica. La norma, provvedendo direttamente ad escludere dall’autorizzazione paesaggistica l’insediamento dei campeggi temporanei o mobili, ha invaso la competenza statale in tema di tutela dell’ambiente, alla quale tale regolamentazione è affidata. Il “potere di intervento delle Regioni in materia di governo del territorio non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall’art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente. Infatti, spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell’autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell’ambiente”. La Regione non può, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio, neppure quando essi sono desumibili dall’applicazione in concreto della disciplina statale (sentenza n. 139 del 2013). Né è risultata dirimente l’asserita coincidenza delle disposizioni impugnate con quanto stabilito negli allegati A e B del d.P.R. n. 31 del 2017, che individua gli interventi esclusi dall’autorizzazione paesaggistica, in quanto la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale (sentenza n. 178 del 2018).

***- L’attribuzione alla Giunta regionale del potere di approvare il regolamento attuativo***

La sentenza n. 144 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell’art. 19 della legge piemontese n. 5 del 2019 (nel testo originario), censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui attribuisce alla Giunta il potere di adottare il regolamento di attuazione senza un esplicito riferimento all’osservanza della disciplina paesaggistica (nella definizione dei requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi e igienico-sanitari dei campeggi temporanei o mobili e delle aree adibite a *garden sharing*). La disposizione può e deve essere interpretata nel senso che la disciplina regolamentare non potrà apportare alcuna deroga alla normativa statale a tutela del paesaggio; proprio per tale ragione essa tace su un profilo che esula dalla competenza legislativa regionale, sul quale non avrebbe nemmeno potuto intervenire, e si riferisce, invece, ad ambiti per i quali è ammesso l’apprezzamento della Regione.

***xxxvii) Il potere dell’Assessore regionale per i beni culturali e l’identità siciliana di apportare specificazioni e rettificazioni in tema di interventi e opere esclusi dall’autorizzazione paesaggistica ovvero soggetti a procedimento semplificato nonché di documentazione prescritta (norme della Regione Siciliana)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 160, l’analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Siciliana*.

***xxxviii) La dichiarazione di notevole interesse pubblico di area alpina compresa nel territorio veneto (spettanza allo Stato del potere esercitato e rigetto del ricorso della Regione Veneto per conflitto intersoggettivo)***

La sentenza n. 164 ha dichiarato che spettava allo Stato, e per esso al Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, adottare il decreto 5 dicembre 2019, n. 1676, con il quale è stato riconosciuto il notevole interesse pubblico di un’area del territorio veneto, reputata “bellezza panoramica avente valore estetico e

tradizionale”, in base all’art. 136 cod. beni culturali. La Corte – dopo aver escluso che il potere conferito allo Stato di vincolare un bene in ragione delle sue intrinseche qualità paesaggistiche (sentenza n. 56 del 1968) costituisca una deviazione dall’impianto costituzionale – ha ribadito il principio (sentenza n. 334 del 1998) in base al quale il conferimento allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, e con esso della potestà di individuare il livello di governo più idoneo ad esercitare le relative funzioni amministrative, “rende del tutto coerente con il disegno costituzionale la previsione” (codificata dall’art. 138, comma 3, cod. beni culturali) secondo cui “l’autorità statale possa autonomamente rinvenire in un bene le caratteristiche che lo rendono meritevole di tutela, anche se la Regione nel cui territorio il bene si trova dovesse essere di contrario avviso”. È, perciò, “necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l’esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione”, pur potendo le Regioni essere coinvolte nella funzione amministrativa di identificazione dei beni degni di tutela ai fini della loro valorizzazione, che rientra nella competenza concorrente (sentenze nn. 138 del 2020 e 140 del 2015). La legislazione attuale, infatti, prevede un coinvolgimento della Regione sia mediante l’espressione di un parere non vincolante nell’ambito del procedimento avviato dallo Stato, sia per mezzo dell’emanazione diretta, nel procedimento che fa capo alla Regione, del provvedimento di tutela, ma sulla base della proposta alla quale è giunta una commissione cui devono partecipare anche organi statali (artt. 137 e 140 cod. beni culturali). Inoltre, il piano paesaggistico, che ha una funzione di pianificazione necessariamente ricognitiva degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico, riveste anche una funzione eventualmente dichiarativa di nuovi vincoli (art. 143, comma 1, lett. d, del codice), alla quale la Regione partecipa attraverso l’elaborazione congiunta di tale atto (sentenza n. 240 del 2020). È, quindi, evidente che il legislatore ordinario si è ispirato in tale materia “ad una logica incrementale delle tutele che è del tutto conforme al carattere primario del bene ambientale, cui peraltro si riferisce, collocato fra i principi fondamentali della Repubblica, l’art. 9 Cost.”. “Tale logica, dal lato della Regione, opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l’autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato, o comunque mosse dalla volontà di affermare la prevalenza di interessi opposti, facenti capo all’autonomia regionale”. La Corte ha, altresì, ribadito la prevalenza assiomatica della tutela dell’ambiente sugli interessi urbanistico-edilizi (sentenza n. 11 del 2016), quando la dichiarazione di notevole interesse pubblico sia stata legittimamente adottata con riferimento alle categorie di beni elencate dall’art. 136 cod. beni culturali. Conseguentemente, non spetta alla Regione opporre alla scelta di tutela conservativa compiuta dallo Stato l’esigenza di alterare il bene paesaggistico nell’ottica dello sviluppo del territorio e dell’incentivo alle attività economiche che vi si svolgono, mentre un profilo di intervento dinamico, che coinvolge la Regione, può legittimamente articolarsi in attività finalizzate alla promozione e al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale (sentenze nn. 138 e 71 del 2020). In conclusione, è stato riconosciuto allo Stato il potere di adottare il contestato decreto poiché esso corrisponde all’esercizio di un’attribuzione costituzionale declinata dalla legge con l’art. 138, comma 3, cod. beni culturali, insuscettibile, nel caso concreto, di pregiudicare le competenze della Regione Veneto in tema di valorizzazione dei beni culturali e di governo del territorio. Né tale conclusione è inficiata dal fatto che, alla data di adozione dell’atto, era da tempo in corso il procedimento per approvare congiuntamente il piano paesaggistico regionale. L’imposizione del vincolo al di fuori di tale sede non viola il principio di leale collaborazione, risultando, in base alla logica incrementale della tutela paesaggistica, ininfluenza sulla preliminare dichiarazione di notevole interesse pubblico la circostanza che Stato e Regione non concordino sull’introduzione in sede di pianificazione di un nuovo vincolo.

***xxxix) La disciplina veneta della progettazione, della costruzione e dell’esercizio delle dighe e di altri sbarramenti idrici***

***- La possibilità di adibire le opere a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica della relativa area***

La sentenza n. 201 ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione all’art. 117, secondo

comma, lett. s), Cost. – dell’art. 1, comma 2, della legge veneta n. 23 del 2020, il quale consente che le opere oggetto di disciplina (dighe e altri sbarramenti idrici di competenza regionale) siano adibite a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica dell’area in cui vengono realizzate, ivi compresi i diversi usi turistici e la balneazione. La Corte non ha ravvisato alcuna invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, in quanto dalla disposizione censurata non è ricavabile alcuna deroga ai principi della pianificazione paesaggistica e, in particolare, al principio di concertazione necessaria tra Stato e Regione. “In altri termini, poiché l’oggetto della norma impugnata è circoscritto ai profili di compatibilità delle opere di sbarramento con la disciplina urbanistica”, restano inalterati i vincoli posti dal cod. beni culturali, “compresa la necessaria valutazione di tali opere nel quadro di disciplina costituito dal piano paesaggistico, secondo le previste forme di concertazione con lo Stato”.

***- La regolamentazione del procedimento autorizzatorio***

La sentenza n. **201** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, commi secondo, lett. l) ed s), e terzo, Cost. – degli artt. 4, 5 e 9 della legge veneta n. 23 del 2020 che disciplinano il procedimento autorizzatorio per la realizzazione di sbarramenti idrici, regolando, rispettivamente, la fase preliminare di approvazione, l’adozione del provvedimento di autorizzazione e l’eventuale ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi, conseguente al cessato utilizzo dell’opera per rinuncia, decadenza o revoca della concessione di derivazione d’acqua. Dal tenore letterale delle disposizioni impugate non è stata ravvisata alcuna invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale né la violazione della normativa statale di principio in materia di governo del territorio, in quanto esse non recano alcuna deroga o limitazione espressa all’operatività dei vincoli paesaggistici, ma vanno interpretate “nel senso che tutti gli interventi ch’esse consentono – siano essi edificatori o demolitori – si intendono subordinati al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica”.

***- La (illegittima) regolarizzazione delle opere non denunciate ovvero realizzate in difformità dai progetti approvati, previa presentazione del progetto esecutivo***

La sentenza n. **201** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 11 della legge veneta n. 23 del 2020 il quale consentiva che le opere non denunciate ovvero realizzate in difformità dai progetti approvati fossero regolarizzate previa presentazione, da parte del proprietario o del gestore, del progetto esecutivo completo dello stato di fatto e comprensivo della certificazione di idoneità statica, sottoposto all’approvazione della Giunta regionale. Simile disciplina si discostava dall’art. 146, comma 4, cod. beni culturali, il quale prevede che l’autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al titolo che legittima l’intervento edilizio e non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, dell’intervento, al di fuori dei casi previsti dal successivo art. 167, commi 4 e 5 (interventi edilizi che non abbiano determinato la creazione o l’aumento illegittimo di superfici utili o di volumi, interventi che abbiano comportato l’impiego di materiali difformi da quelli indicati dall’autorizzazione paesaggistica e interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria). Per tali tipologie di intervento, in ogni caso, la normativa statale consente la sanatoria solo all’esito del preventivo parere vincolante della soprintendenza. La normativa impugnata, al contrario, delineava un novero amplissimo di ipotesi, sostanzialmente illimitato e comunque idoneo a ricomprendere anche tutti gli sbarramenti idrici realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica, ovvero in difformità dalla stessa. Essa, pertanto, consentiva di regolarizzare le opere non autorizzate o difformi in data successiva alla loro realizzazione anche al di fuori dei casi tassativi indicati dall’art. 167 cod. beni culturali, senza alcun richiamo alla necessità di acquisire il preventivo parere vincolante della soprintendenza.

***xl) L’(illegittima) autorizzazione di interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla disciplina sul “Piano casa” e la (illegittima) proroga della loro realizzabilità, in riferimento anche a immobili recenti (norme della Regione Calabria)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, l’analogia voce in *Il principio cooperativo – Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali*.

***xli) La (illegittima) sottrazione alla pianificazione congiunta di alcuni beni paesaggistici e la (illegittima) disciplina della fascia costiera e dell'asse viario Sassari-Alghero (norme della Regione Sardegna)***

La sentenza n. 257 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 dello statuto speciale, 117, secondo comma, lett. s), Cost. e del principio di leale collaborazione, l'art. 1 della legge sarda n. 21 del 2020, che sottraeva alcuni beni paesaggistici alla pianificazione congiunta, in particolare escludendo le opere insistenti sulla fascia costiera per le quali, alla data di approvazione del piano paesaggistico, era già in corso la valutazione di impatto ambientale nonché le opere in uno stadio più avanzato dal divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane a più di due corsie e applicando tale deroga anche all'infrastruttura dell'asse viario Sassari-Alghero, sul presupposto che il relativo progetto coincideva nelle caratteristiche generali e identificative con uno precedente, già interessato da pregresse valutazioni ambientali e autorizzazioni paesaggistiche. Dall'impugnato art. 1, comma 1, traspariva la finalità "di adeguamento del piano paesaggistico delle aree costiere alle novità apportate dal d.lgs. n. 63 del 2008, che ha tracciato i confini dell'obbligo di elaborazione congiunta del piano e ha definito in senso restrittivo i beni paesaggistici (...) sottoposti a tale obbligo". In tale contesto, la normativa censurata forniva l'interpretazione autentica del divieto, di cui all'art. 20, comma 1, lett. b), n. 1, delle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico, "di realizzazione di strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie", così incidendo sul processo ancora *in fieri* di adeguamento al piano paesaggistico. In proposito, ai sensi degli artt. 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, che costituiscono previsioni "coessenziali all'esigenza di garantire l'impronta unitaria e la prevalenza della pianificazione paesaggistica" cui anche la Regione Sardegna nell'esercizio della potestà legislativa attribuitale dallo Statuto deve conformarsi, il piano *de quo* "deve essere aggiornato e rivisto nel contesto della procedura di adeguamento", con l'obiettivo di "preservare la complessiva efficacia della pianificazione paesaggistica". La normativa impugnata si discostava dai principi del codice dei beni culturali "che investono la transizione al nuovo sistema di tutela incentrato sulla specifica individuazione dei beni paesaggistici", caratterizzata da procedure di verifica della rispondenza dei beni originariamente individuati ai caratteri attualmente prescritti dal legislatore statale. In particolare, essa attuava "un adeguamento del piano delle aree costiere con modalità che (deviavano) dal percorso tracciato dagli artt. 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, in un quadro di regole poi specificato nelle sue concrete linee operative dalle intese intercorse tra le parti, in armonia con il principio di leale collaborazione," e volto a disciplinare l'adeguamento congiunto del piano, obiettivo in vista del quale la Giunta regionale aveva approvato due disciplinari attuativi "particolareggiati nel descrivere le modalità congiunte delle operazioni di verifica e adeguamento del piano paesaggistico". Conseguentemente, "l'adeguamento unilaterale del piano paesaggistico al mutato contesto normativo, in quanto dissonante rispetto al percorso prefigurato dal legislatore statale" e puntualizzato dalle intese tra le parti, contrastava con il principio di leale collaborazione che rileva quale norma di grande riforma economico-sociale, vincolante anche per le autonomie speciali.

***xlii) La (illegittima) possibilità di realizzare interventi edilizi anche in deroga alle prescrizioni della legge campana di approvazione del piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana (norme della Regione Campania)***

La sentenza n. 261 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge campana n. 19 del 2009, nella parte in cui consentiva di realizzare interventi edilizi in deroga alle prescrizioni della legge regionale n. 35 del 1987 di approvazione del piano urbanistico territoriale (PUT) dell'Area Sorrentino-Amalfitana. Le disposizioni censurate, nel consentire di derogare al PUT, nella parte in cui esso non prevede limiti di inedificabilità assoluta, invadevano la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in relazione all'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 che prescrive la prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio; e contravvenivano, così, al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Il legislatore campano ha dunque degradato la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera esigenza urbanistica (sentenza n. 11 del 2016), compromettendo l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha assunto a valore imprescindibile, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 74 del 2021). Né la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione

dell'attività edilizia, può far venir meno la natura inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva.

***xlili) L'(illegittimo) esonero degli esercizi pubblici per la somministrazione di alimenti e bevande dalle prescritte autorizzazioni per l'installazione di plateatici e altre strutture leggere fino al 31 dicembre 2021 e la (illegittima) sostituzione, per talune tipologie di installazioni, del procedimento di autorizzazione con un controllo successivo a campione (norme della Provincia di Trento di contrasto alla pandemia da COVID-19)***

La sentenza n. 262 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., i commi 1 (limitatamente al termine come riferito alle disposizioni dei commi 6 e 9), 6 e 9 dell'art. 43 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 3 del 2020 che semplificavano i procedimenti per l'installazione di plateatici e altre strutture leggere, esentando sino al 31 dicembre 2021 gli esercizi pubblici per la somministrazione di alimenti e bevande dalle autorizzazioni previste dal d.lgs. n. 42 del 2004 ovvero sostituendo, per talune tipologie di installazioni, il procedimento di autorizzazione con un controllo successivo a campione, in contrasto con l'art. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020. Il termine del 31 ottobre 2020 introdotto dalla disposizione statale (la cui successiva estensione al 31 dicembre 2021 non vale a sanare l'illegittimità della normativa provinciale in relazione al quadro vigente all'epoca della sua adozione) "risulta funzionale ad una significativa, ma del tutto eccezionale (in quanto limitata al periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19), misura di semplificazione volta ad esentare dalle autorizzazioni, altrimenti richieste ai sensi degli artt. 21 e 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, di strutture amovibili, quali *dehors*, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, connesse alle attività di pubblico esercizio per la somministrazione di alimenti e di bevande". La disciplina statale intende "assicurare, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, il contemperamento dell'interesse alla tutela del patrimonio culturale con quello attinente alla ripresa delle attività economiche, nel rispetto delle doverose misure di distanziamento interpersonale per il contenimento della pandemia, derogando, per un periodo predeterminato (...), ai vincoli imposti a tutela del patrimonio culturale". Le denunciate disposizioni provinciali prevedevano, dal canto loro, rispetto alla normativa statale invocata come parametro interposto, un diverso termine (il 31 dicembre 2021 invece che il 31 ottobre 2020) entro il quale gli esercizi pubblici erano esonerati dalle prescritte autorizzazioni, "ai fini dell'installazione di basamenti o pedane non cementizie semplicemente in appoggio, di delimitazioni perimetrali costituite da elementi a verde con carattere ornamentale nonché per la collocazione di sedie, tavolini e ombrelloni" (art. 43, commi 1 e 6). Il censurato comma 9 delineava poi, con una deroga ancor più significativa, un controllo successivo a campione, sostitutivo del procedimento autorizzatorio, previa emanazione di apposite linee guida demandate alla Provincia d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali. Le disposizioni impugnate si ingerivano così in un ambito di competenza riservato esclusivamente allo Stato, venendo in rilievo parametri interposti espressivi di norme di grande riforma economico-sociale. Infatti, dall'art. 21 cod. beni culturali è enucleabile il principio secondo cui "ogni intervento su beni culturali deve essere autorizzato, in quanto qualunque tipologia di manufatto è potenzialmente suscettibile di incidere sul significato e la portata culturale del bene interessato". Sotto questo profilo, le norme impugnate prefiguravano "un meccanismo di semplificazione della gestione dei beni culturali, connesso all'emergenza epidemiologica da COVID-19, significativamente difforme, non solo sotto il profilo dell'estensione temporale delle deroghe, da quello statale". La Provincia, estendendo il termine fissato dal citato art. 181, comma 3, e regolamentando autonomamente la materia, ha, dunque, violato una norma fondamentale di grande riforma economico-sociale della legislazione statale, eccedendo il limite posto in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare dall'art. 8, n. 3, dello statuto.

#### ***2.5.12.8. Le aree protette***

***i) I principi fondamentali dettati dalla legge n. 394 del 1991, qualificabile come normativa interposta ed espressiva di uno standard minimo uniforme di tutela nazionale; la ratio di conservazione e valorizzazione dell'ambiente***

La sentenza n. 158 ha sottolineato che, con specifico riferimento alle aree protette e ai parchi naturali, "il modello di tutela è contenuto nella legge n. 394 del 1991 che detta i principi fondamentali della

materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta” (sentenze nn. 212 del 2014, 14 del 2012, 108 del 2005 e 282 del 2000). Il modello “è imperniato sull’esistenza di un ente gestore dell’area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all’ente gestore, e tali prescrizioni integrano lo standard minimo uniforme di tutela nazionale (sentenza n. 121 del 2018). In particolare, la legge quadro sulle aree protette ha previsto che la gestione dei parchi nazionali sia affidata ad un soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, l’ente parco, e che le finalità istitutive siano realizzate attraverso appositi strumenti di gestione: il regolamento che disciplina le attività consentite nel territorio del parco (art. 11); il piano per il parco, che ha il compito di organizzare il territorio in aree e parti caratterizzate da differenti forme di uso, godimento e tutela (art. 12); il piano pluriennale economico-sociale per la promozione delle attività compatibili, che è volto a favorire lo sviluppo delle collettività residenti nel parco o nei territori adiacenti (art. 14)”. Analogo modello di tutela è previsto “per i parchi e per le aree naturali protette regionali, che sono istituiti con legge regionale e affidati ad un soggetto gestore e per i quali sono previsti, quali strumenti di attuazione delle finalità di tutela, il piano e il regolamento per il parco e il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili”. La *ratio* ispiratrice della disciplina “non è solo quella di garantire la conservazione dell’ambiente, ma anche la sua valorizzazione, assicurando, in una prospettiva dinamica, la sua integrazione con le attività antropiche. A tal fine sono previsti gli specifici strumenti pianificatori per la regolazione delle svariate attività antropiche consentite all’interno dei parchi e delle aree protette, per la promozione di iniziative di sviluppo economico-sociale”.

#### ***ii) Le praterie di Posidonia oceanica e la funzione ecologica dei residui spiaggiati***

La sentenza n. **86** ha precisato che le praterie di posidonia, ai sensi dell’art. 1 della Direttiva n. 92/43/CEE, recepita con il d.P.R. n. 357 del 1997, sono classificate come “tipi di *habitat* naturali prioritari, ossia tipi di *habitat* che rischiano di scomparire e per la cui conservazione la Comunità ha una responsabilità particolare. Tali piante marine sono, inoltre, tutelate dal Protocollo relativo alle aree specialmente protette e alla biodiversità nel Mediterraneo (ASPIM), sottoscritto nell’ambito della Convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall’inquinamento (Convenzione di Barcellona)”, ratificato con la legge n. 175 del 1999. “Si tratta di atti normativi che perseguono, tra gli altri, l’obiettivo di salvaguardare gli ecosistemi marini, quali *habitat* che sono in pericolo di estinzione o che sono necessari per la sopravvivenza di specie animali e vegetali, nel cui ambito sono state inserite anche le praterie di Posidonia oceanica. Mentre per la pianta marina in esame è dunque apprestata una significativa normativa di tutela, nazionale e sovranazionale, non altrettanto può affermarsi per i suoi residui spiaggiati, i quali però svolgono una fondamentale funzione di conservazione delle coste e dei loro ecosistemi”. Infatti, “le strutture lamellari (così dette *banquettes*) presenti lungo i litorali costieri – composte dagli accumuli delle foglie morte, dei rizomi e dei resti fibrosi della posidonia frammisti alla sabbia – svolgono un ruolo importante nella protezione dei litorali dall’erosione, in quanto ostacolano l’azione e l’energia del moto ondoso, contribuendo alla stabilità delle spiagge e della costa”. In assenza di una specifica disciplina statale sulla gestione delle biomasse vegetali spiaggiate, derivanti da piante marine o alghe, “l’importante ruolo di protezione ambientale è oggetto di considerazione delle circolari del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), contenenti puntuali indicazioni volte a contemperare la rilevante funzione ecologica dei residui della posidonia con la necessità di rendere fruibili le spiagge; così da tutelare le esigenze turistico-ricreative dei concessionari demaniali, degli enti interessati e, comunque, della collettività”. In sintesi, “la disciplina sia della posidonia, come pianta marina, sia dei residui della stessa che il moto ondoso deposita sugli arenili ricade nella materia «tutela dell’ambiente» e «dell’ecosistema»”, di competenza esclusiva statale; ciò in ragione della “naturale vocazione della posidonia” alla tutela ambientale.

#### ***iii) L’adozione, da parte del gestore, di piani di controllo degli ungulati nei parchi regionali e nelle aree protette e l’intervento sostitutivo della Giunta (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. **158** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 24 della legge toscana n. 61 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nella parte in cui prevede l’adozione, da parte del soggetto gestore, di piani di controllo degli ungulati nei parchi regionali e nelle aree protette e, in caso di inadempienza,

l'intervento della Giunta. I principi fondamentali in materia di tutela ambientale, con specifico riguardo alle aree protette e ai parchi naturali, sono dettati dalla legge n. 394 del 1991 il cui scopo non è solo quello di garantire la conservazione dell'ambiente, ma anche la sua valorizzazione, assicurandone l'integrazione con le attività antropiche, mediante la previsione di un ente gestore dell'area protetta e di strumenti pianificatori per la regolazione delle attività consentite nei parchi. La norma impugnata, nel disporre un ulteriore strumento di pianificazione, non si discosta dalle dette finalità; essa prevede uno specifico piano per il controllo degli ungulati che, rispetto al singolo provvedimento amministrativo di autorizzazione agli abbattimenti e ai prelievi selettivi, incrementa il livello di tutela in quanto frutto di un'istruttoria ad ampio spettro e di una ponderazione complessiva degli interessi. Il legislatore toscano contempla tra i presupposti per l'adozione del piano anche l'esigenza di prevenire i danni alle produzioni agricole, in linea con l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 che autorizza gli abbattimenti e i prelievi per ricomporre gli squilibri ecologici, non potendo essere ricondotti alle sole istanze di conservazione della consistenza delle popolazioni faunistiche. La legge quadro riferisce la tutela dell'area protetta alla necessità di realizzare l'integrazione dell'uomo con l'ambiente e implica necessariamente il dato della presenza delle attività antropiche al suo interno e dell'impatto della fauna selvatica su tali attività, in special modo con riferimento agli ungulati, la cui popolazione ha assunto dimensioni preoccupanti per le attività agricole. Le linee guida per la gestione dei cinghiali nelle aree protette, elaborate dall'ISPRA e dal Ministero dell'ambiente, hanno evidenziato che la ricomposizione degli squilibri ecologici non può prescindere dalla considerazione dei danni provocati dagli stessi animali alle attività agricole in relazione al fatto che "l'integrazione tra uomo e ambiente naturale e la salvaguardia delle attività agro-silvo-pastorali vengono annoverate tra le finalità istitutive più significative di un'area protetta". La disposizione impugnata, con la previsione di uno specifico strumento di pianificazione, quale il piano di controllo degli ungulati, si pone in un'ottica di maggiore garanzia della conservazione degli equilibri complessivi dell'area protetta che includono la presenza dell'uomo, nel rispetto del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale. Infine, il legislatore regionale, per far fronte all'inadempimento del soggetto gestore del parco relativamente all'attività di controllo degli ungulati, ha opportunamente previsto l'intervento sostitutivo della Giunta, cui l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 attribuisce la competenza in materia di controllo faunistico anche a salvaguardia delle coltivazioni agricole, tutelando così sia gli equilibri ecologici nelle aree protette, sia le produzioni agricole nelle aree limitrofe, gli uni e le altre compromesse dall'eccessiva proliferazione dei cinghiali.

***iv) Il regime transitorio del territorio dei parchi "Costa Ripagnola" e "Mar Piccolo" (norme della Regione Puglia)***

***- La (illegittima) facoltà dell'ente gestore del parco di ammettere la realizzazione di opere in deroga alla disciplina d'uso dettata dal piano paesaggistico territoriale regionale***

La sentenza n. 251 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., gli artt. 8, comma 6, e 25, comma 5, della legge pugliese n. 30 del 2020 i quali prevedevano, nell'ambito del regime transitorio dei territori dei parchi "Costa Ripagnola" e "Mare Piccolo", la facoltà degli enti gestori di autorizzare la realizzazione di opere in deroga alla disciplina d'uso dettata dal piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR). Le norme ledevano il principio di prevalenza della tutela paesaggistica secondo cui la legislazione regionale non può derogare o contrastare con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, qual è l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 che sancisce la prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di pianificazione nelle aree naturali protette. Le aree dei parchi "Costa Ripagnola" e "Mare Piccolo" venivano disciplinate "unilateralmente in modo diverso e meno restrittivo rispetto al PPTR". In particolare, l'art. 8, comma 6, consentiva "in virtù di provvedimento di deroga emesso dall'ente gestore del parco (...) la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse se sussistevano rilevanti motivi di interesse pubblico", laddove le norme tecniche di attuazione (NTA) del PPTR consentono "in virtù di un provvedimento della Regione (...) esclusivamente la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità solo se compatibili con gli specifici obiettivi di qualità dettati dalle medesime NTA e in difetto di alternative localizzative e/o progettuali". L'art. 25, comma 5, pur non prevedendo la facoltà dell'ente gestore del Parco "Mare Piccolo" di autorizzare opere in deroga al piano genericamente qualificabili come di interesse pubblico, tuttavia, (come l'art. 8, comma 6) consentiva la realizzazione di opere in contrasto con la normativa paesaggistica "con riguardo sia all'organo decisore (l'ente gestore del parco in luogo della Regione), sia

alle condizioni previste per l'adozione del provvedimento di deroga assai più stringenti nel caso del PPTR". Infine, la clausola di salvezza relativa al piano paesaggistico e al codice dei beni culturali e del paesaggio "costituiva una mera clausola di stile, priva di reale portata precettiva".

- ***La (illegittima) previsione dell'ammissibilità di determinati interventi edilizi in contrasto con la disciplina d'uso della fascia costiera contenuta nel piano paesaggistico territoriale regionale***

La sentenza n. 251 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 9, comma 1, lett. g), f) e h) – quest'ultima limitatamente alle parole "la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e" – della legge pugliese n. 30 del 2020, che, nell'ambito del regime transitorio del territorio del Parco "Costa Ripagnola", consentiva la realizzazione di interventi edilizi in contrasto con la disciplina d'uso della fascia costiera contenuta nel piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR). Le disposizioni violavano l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 che sancisce la prevalenza del piano paesaggistico nella pianificazione delle aree protette, in quanto contrastavano con le norme di tutela della fascia costiera contenute nella scheda di identificazione e di definizione delle specifiche prescrizioni d'uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico PAE 008. In base alla predetta scheda, è vietata entro 300 metri dalla costa "la realizzazione di qualsivoglia opera edilizia, salvo la trasformazione di manufatti legittimamente preesistenti – esclusa la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore identitario – per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20 per cento, purché vengano rispettate ulteriori condizioni" relative alla finalità dell'intervento. Le censurate lett. g) e f) consentivano interventi edilizi di nuova costruzione, "non prescrivendo il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni" elencate nella scheda PAE 008; inoltre, la lett. f), come la lett. h), consentiva interventi di ristrutturazione, "non escludendo la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario", espressamente vietate dalla scheda *de qua*. La sentenza ha altresì dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 26, comma 1, lett. h), della stessa legge pugliese, in quanto, nell'ambito del regime transitorio del territorio del Parco "Mare Piccolo", consentiva la realizzazione di interventi edilizi in contrasto con la disciplina d'uso delle fasce costiere contenuta nel piano paesaggistico territoriale regionale. La norma censurata ammetteva parimenti interventi edilizi "senza escludere la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario", vietate espressamente dalla scheda di identificazione e di definizione delle specifiche prescrizioni d'uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico PAE 140, e senza "prevedere il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni" prescritte nella scheda predetta, violando così il parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004. La pronuncia ha, invece, dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di costituzionalità dell'art. 26, comma 1, lett. g) e i), della legge, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto, nell'ambito della disciplina transitoria del territorio del Parco "Mare Piccolo", consente la realizzazione di interventi edilizi di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché di adeguamento tecnologico e igienico-sanitario. Infatti, le disposizioni devono essere intese come riferite "ai soli interventi non vietati dalla scheda PAE 140 che per, sua espressa previsione (...) consente tutti quelli non esplicitamente vietati, elencati al punto 2" della medesima.

***2.6. Le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)***

***2.6.1. "Professioni"***

***2.6.1.1. La riserva allo Stato dell'individuazione delle figure professionali quale principio invalicabile dalla legge regionale***

Secondo la sentenza n. 241, la potestà legislativa regionale "deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali" (sentenze nn. 98 del 2013, 77 del 2011 e 300 del 2007).

**2.6.1.2. La valorizzazione, nei bandi di concorso per l'accesso ai ruoli della dirigenza sanitaria, di determinate pregresse esperienze di natura convenzionale (norme della Regione Puglia)**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 36, l'analogo voce in *Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

**2.6.1.3. La presenza, nell'equipaggio delle ambulanze gestite da soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dalla Croce Rossa, di un autista con attestato di soccorritore di livello base ovvero avanzato (norme della Regione Toscana)**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 88, l'analogo voce in *Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

**2.6.1.4. L'affidamento del neoistituito servizio di psicologia di base ad uno psicologo in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario (norme della Regione Campania)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 241, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

**2.6.2. “Sostegno all'innovazione per i settori produttivi”**

**2.6.2.1. La promozione della dinamica concorrenziale nel settore del credito alle PMI attraverso modifiche normative concernenti il Fondo di garanzia (l'eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni e il termine di efficacia della limitazione dell'intervento)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 104, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

**2.6.3. “Tutela della salute”**

**2.6.3.1. L'organizzazione sanitaria**

**i) Il concorso dei livelli di governo statale e regionale nel realizzare una gestione efficiente del sistema sanitario**

“Il sistema italiano di tutela della salute si sviluppa su due livelli di governo: quello statale, il quale definisce i livelli essenziali di assistenza che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; quello regionale, cui pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto dei suddetti LEA. La presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze. Ciò al fine di realizzare una gestione del sistema sanitario efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio, le quali prevedono la separazione dei costi necessari, inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica (sentenza n. 62 del 2020)”. Così la sentenza n. 142.

**ii) L'unicità del rapporto alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 36, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

**iii) La riserva allo Stato dei principi fondamentali della disciplina degli incarichi di direttore generale delle aziende sanitarie**

La disciplina dell'assetto degli enti del Servizio sanitario nazionale è già stata ricondotta alla competenza concorrente sulla tutela della salute (sentenze nn. 192 del 2017, 54 del 2015, 207 del 2010, 181 del 2006 e 270 del 2005). “Con particolare riferimento alla disciplina degli incarichi di direttore

generale degli enti del Servizio sanitario nazionale, pertanto, spetta allo Stato individuare i principi fondamentali della materia, al fine di meglio qualificare il profilo di tali dirigenti e di ridurre l'ambito della discrezionalità politica nella scelta degli stessi, a tutela dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, data l'incidenza che la disciplina di tali incarichi ha sulle prestazioni sanitarie rese agli utenti" (sentenze nn. 87 del 2019, 159 del 2018, 190 del 2017, 124 del 2015, 295 del 2009, 449 del 2006 e 422 del 2005). "A tali principi deve attenersi anche la legislazione delle Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 159 del 2018), posto che in tale ambito le competenze statutarie sono meno ampie rispetto a quelle individuate dal testo costituzionale (sentenza n. 231 del 2017)". Così la sentenza n. **209**.

***iv) Lo stretto collegamento della disciplina degli incarichi dirigenziali con l'organizzazione del servizio sanitario e con le condizioni di fruizione delle prestazioni***

La sentenza n. **179** ha ricondotto alla materia «tutela della salute» la disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria (sentenze nn. 129 del 2012, 233 e 181 del 2006), "rilevando in particolare la stretta inerenza che tutte le norme *de quibus* presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi, e segnatamente di coloro che rivestono una posizione apicale" (sentenze nn. 371 del 2008, 50 del 2007 e 181 del 2006).

***v) Lo spazio di intervento del legislatore regionale nel disciplinare la formazione specialistica dei medici***

La sentenza n. **20** ha richiamato lo "spazio di intervento che compete al legislatore regionale nel modulare la disciplina della formazione specialistica" dei medici. Le Regioni "possono attivare contratti aggiuntivi, al fine di colmare il divario tra fabbisogno effettivo e numero dei contratti statali, e delineare la disciplina dei contratti che intervengono a finanziare", in attuazione della normativa statale e dell'Accordo deliberato nella Conferenza Stato-Regioni del 15 marzo 2012 (sentenza n. 126 del 2014).

***vi) La competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie***

La giurisprudenza costituzionale "è costante nel ricondurre la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute. Le Regioni sono vincolate al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, dovendosi peraltro distinguere, dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'autorizzazione prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'accreditamento delle strutture autorizzate" (sentenze nn. 7 del 2021, 106 del 2020 e 292 del 2012). In particolare, "con riferimento all'autorizzazione, le disposizioni contenute negli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992, che prevedono i requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, rappresentano principi fondamentali della materia che le Regioni sono tenute ad osservare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento" (sentenze nn. 292 del 2012, 245 e 150 del 2010). Così la sentenza n. **195**.

***vii) La configurazione del rapporto pubblico-privato dell'offerta sanitaria secondo un sistema progressivo***

"Il sistema sanitario, come riformato dal d.lgs. n. 502 del 1992 e poi significativamente rimodulato con il d.lgs. n. 229 del 1999, configura il rapporto pubblico-privato dell'offerta sanitaria secondo un sistema progressivo, in base al quale i soggetti che intendono erogare prestazioni sanitarie devono essere autorizzati e solo se autorizzati possono chiedere l'accreditamento istituzionale, che li rende potenziali erogatori di prestazioni sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale. Ciò si realizza solo a seguito della conclusione di contratti con l'amministrazione, e nei limiti di spesa ivi previsti. L'autorizzazione, disciplinata dall'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992, si articola sul duplice versante della realizzazione della struttura e dell'esercizio dell'attività sanitaria. Essa è subordinata alla verifica, da parte della Regione interessata, della realizzabilità della struttura in relazione alla localizzazione territoriale, tenuto conto del fabbisogno complessivo di assistenza che considera anche le prestazioni extra livelli essenziali di assistenza (sentenza n. 7 del 2021), e al possesso dei requisiti minimi di tipo strutturale, tecnologico e

organizzativo. All'obbligo di autorizzazione sono sottoposti anche gli studi odontoiatrici, medici e di altre professioni sanitarie, ove attrezzati per erogare prestazioni di chirurgia ambulatoriale ovvero procedure diagnostiche e terapeutiche di particolare complessità o che comportino un rischio per la sicurezza del paziente, nonché le strutture dedicate esclusivamente ad attività diagnostiche". Così la sentenza n. **195** che si è soffermata sui requisiti minimi, anche organizzativi, richiesti alla struttura per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività. L'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce che, ferma restando la competenza delle Regioni in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private a norma dell'art. 43 della legge n. 833 del 1978, con atto di indirizzo e coordinamento, emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sentito il Consiglio superiore di sanità, sono definiti i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi richiesti per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private e la periodicità dei controlli sulla permanenza degli stessi. L'attuazione dell'art. 8, comma 4, è avvenuta con il d.P.R. 14 gennaio 1997 che ha previsto i requisiti minimi generali e specifici, riservando alle Regioni la fissazione degli standard di qualità che costituiscono requisiti ulteriori per l'accreditamento. Con riferimento alle strutture che erogano prestazioni di assistenza specialistica in regime ambulatoriale (definite come luoghi intra o extraospedalieri preposti ad erogare prestazioni sanitarie di prevenzione, diagnosi, terapia e riabilitazione, nelle situazioni che non richiedono ricovero neanche a ciclo diurno), è richiesta la presenza, durante lo svolgimento dell'attività, di almeno un medico, indicato quale responsabile delle attività cliniche svolte nell'ambulatorio.

***viii) Il principio fondamentale insito nel regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti e nella separazione dei relativi procedimenti***

La sentenza n. **36** ha chiarito che "il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute. Il legislatore statale (artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992) ha inteso vincolare le strutture socio-sanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali da cui far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale" (sentenze nn. 106 del 2020, 238 del 2018, 161 del 2016 e 132 del 2013). In tale cornice, occorre distinguere "gli aspetti che attengono all'autorizzazione, prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'accreditamento delle strutture autorizzate": quanto all'autorizzazione, "gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie"; quanto all'accreditamento, "occorrono, invece, requisiti ulteriori (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992" (sentenza n. 292 del 2012). In particolare, per l'autorizzazione i profili rilevanti ineriscono al fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e alla localizzazione delle strutture già presenti, così da garantire la corretta e adeguata copertura di tutte le zone; ai fini dell'accreditamento rileva, invece, il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). "I due procedimenti – di autorizzazione e di accreditamento – sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili".

In termini analoghi si è pronunciata la sentenza n. **195** la quale ha altresì rammentato che, nell'impianto fondamentale del d.lgs. n. 502 del 1992, "le vicende del processo di accreditamento restano tendenzialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità delineata dall'indicato art. 8-ter, comma 3" (sentenza n. 7 del 2021).

***ix) La riforma degli istituti zooprofilattici sperimentali (l'equilibrata distribuzione delle competenze e il ritardo dovuto all'inerzia dei legislatori regionali)***

La riforma varata con il d.lgs. n. 270 del 1993, recante il riordino degli istituti zooprofilattici sperimentali, "intesa, tra l'altro, al completo inserimento degli Istituti in questione nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nell'attribuire alle Regioni il compito di definire, attraverso il piano sanitario regionale, gli obiettivi e l'indirizzo per l'attività degli istituti, pose in atto una equilibrata distribuzione di competenze tra Stato e Regioni, che teneva presente, ai fini del riassetto degli IZS riguardato sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali, il preminente rilievo degli interessi nazionali in ordine alle varie attività ad essi affidate" (sentenza n. 124 del 1994). Tuttavia, l'avvio del nuovo regime

“è stato nei fatti ritardato dall’inerzia di molte Regioni, (...) fino a determinare una situazione di stallo operativo degli Istituti zooprofilattici sperimentali” (sentenza n. 56 del 2018). Così la sentenza n. **234**.

***x) La (illegittima) sospensione della presentazione delle domande di autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture per anziani non autosufficienti fino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate (norme della Regione Friuli-Venezia Giulia)***

La sentenza n. **7** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 41, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., l’art. 9, comma 67, della legge friulana n. 13 del 2019, che prevedeva la sospensione della presentazione delle domande per l’ottenimento dell’autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture residenziali per anziani non autosufficienti sino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate all’esercizio in via definitiva o in deroga temporanea. La norma è risultata in contrasto con il principio fondamentale desumibile dall’art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, il quale – nel fissare la disciplina per la realizzazione di strutture sanitarie, al pari dell’esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie – pone quali unici profili rilevanti per l’autorizzazione quelli inerenti al fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti. Ciò al fine di garantire la corretta distribuzione sul territorio in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte. Distinto dal fabbisogno rilevante ai fini del rilascio dell’autorizzazione è quello rilevante ai fini dell’accreditamento, che è il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l’erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Infatti, mentre il primo implica una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni *extra* LEA e le strutture private non accreditate, il secondo riguarda unicamente i LEA. Inoltre, la sospensione delle autorizzazioni alla realizzazione di nuove strutture, introducendo un’indebita barriera all’ingresso nel mercato delle prestazioni sanitarie, ha leso la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell’art. 41 Cost. La suddetta limitazione della libertà di accesso al mercato – che si traduceva in una posizione di privilegio degli operatori già presenti – era ulteriormente confermata dalla specifica previsione, contenuta nella norma censurata, di una deroga al regime di sospensione, relativa alla possibilità, accordata alle sole strutture già autorizzate, di presentare domanda di ampliamento, trasformazione e trasferimento della sede.

***xi) La valorizzazione, nei bandi di concorso per l’accesso ai ruoli della dirigenza sanitaria, di determinate pregresse esperienze di natura convenzionale (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. **36** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. – dell’art. 10 della legge pugliese n. 52 del 2019 che individua, quale titolo valutabile nei concorsi per l’accesso ai ruoli della dirigenza sanitaria regionale, il possesso di comprovate professionalità acquisite nel corso di pregressi rapporti di natura convenzionale. La norma non ha alcuna attinenza con la materia dell’ordinamento civile in quanto “l’individuazione di uno specifico titolo valutabile nelle procedure concorsuali (...) si riferisce a una fase antecedente a quella costitutiva del rapporto di lavoro”, né “presenta alcun collegamento con la disciplina delle professioni”. Le previsioni della disposizione censurata attengono invece “alla materia della tutela della salute in quanto costituiscono un riflesso del sistema organizzativo e funzionale adottato dalla Regione Puglia per adempiere alle esigenze del Servizio sanitario nazionale”. La valorizzazione delle pregresse esperienze di natura convenzionale, inoltre, “non appare incoerente con il sistema configurato dall’ordinamento statale che, a determinate condizioni, ammette la valutabilità del servizio prestato in base a rapporti convenzionali (art. 21 del d.P.R. n. 483 del 1997), riconoscendo quindi che anche i servizi non di ruolo possano ricevere la giusta valutazione”. Il legislatore pugliese, pertanto, “nell’allineare il sistema di valutazione dei titoli con il proprio assetto organizzativo e gestionale del Servizio sanitario in modo complessivamente coerente con l’impianto generale previsto a livello statale”, ha legittimamente esercitato la sua competenza concorrente in materia di tutela della salute.

***xii) La (illegittima) previsione di effetti vincolanti, ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, dell'autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie per l'esercizio della diagnostica per immagini e della PET (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. **36** ha dichiarato parzialmente illegittimo (limitatamente alle parole indicate in dispositivo), per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 49 della legge pugliese n. 52 del 2019 (nel testo vigente prima delle modifiche apportate dalla legge regionale n. 18 del 2020), laddove annetteva effetti vincolanti, ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, all'autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie per l'esercizio della diagnostica per immagini, con e senza l'utilizzo di grandi macchine, e della PET. La norma introduceva tre fattispecie derogatorie al principio fondamentale in materia di tutela della salute in base al quale "l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle strutture sanitarie e sociosanitarie non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale". In proposito, il d.lgs. n. 502 del 1992 detta "i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale che le regioni devono rispettare in tema di rapporto tra autorizzazione e accreditamento". Ai fini dell'autorizzazione, dovendosi considerare il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio, vengono valutate anche le prestazioni non inerenti i LEA, mentre ai fini dell'accreditamento, si ha riguardo al "fabbisogno di assistenza programmato per garantire l'erogazione dei livelli essenziali". Le vicende del processo di accreditamento "restano tendenzialmente estranee alla determinazione del fabbisogno che rileva per la verifica di compatibilità" delineata dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 per il procedimento di autorizzazione (sentenza n. 7 del 2021).

***xiii) La (illegittima) reiterazione della previsione di effetti vincolanti dell'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie ai fini della procedura di accreditamento istituzionale (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. **195** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 9 della legge pugliese n. 18 del 2020, il quale – nel sostituire l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 della legge regionale n. 9 del 2017 – prevedeva che, ferma restando la necessità di verificare la sussistenza dei requisiti di accreditamento, l'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale. La Corte, dopo aver ricordato la propria giurisprudenza sul diverso regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti delle strutture socio-sanitarie (sentenze nn. 36 e 7 del 2021, 106 del 2020, 238 del 2018, 161 del 2016, 132 del 2013, 292 del 2012), ha ritenuto preclusa "al legislatore regionale la previsione di effetti vincolanti da attribuire all'autorizzazione, ai fini dell'accreditamento istituzionale", sanzionando il contrasto della norma impugnata con il principio fondamentale di autonomia dei due procedimenti.

***xiv) L'(illegittima) integrazione dell'Azienda ospedaliera "Pugliese Ciaccio" di Catanzaro con l'Azienda universitaria "Mater Domini" di Catanzaro, attraverso la costituzione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria anziché l'incorporazione della prima nella seconda (norme della Regione Calabria)***

La sentenza n. **50** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 9, commi 1 e 2, della legge calabrese n. 1 del 2020, che disponeva l'integrazione dell'Azienda Ospedaliera "Pugliese Ciaccio" di Catanzaro con l'Azienda Ospedaliero-Universitaria "Mater Domini" di Catanzaro, assumendo la denominazione di Azienda Ospedaliero-Universitaria "Mater Domini - Pugliese Ciaccio"; nonché, in via consequenziale, gli artt. 9, commi 3 e 5, e 10 della citata legge regionale, in quanto recavano disposizioni strettamente correlate, conseguenti e funzionali alla costituzione della nuova azienda ospedaliera universitaria. L'impugnato intervento normativo prevedeva non già l'incorporazione dell'AO "Pugliese Ciaccio" nella preesistente AOU "Mater Domini" ma la costituzione di una nuova AOU, senza seguire le modalità procedurali per l'integrazione tra due aziende ospedaliere disciplinate dal combinato disposto degli artt. 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 e 2, comma 7, del d.lgs. n. 517 del 1999, che integrano un principio fondamentale posto dallo Stato in materia di tutela della salute. Il previsto subentro nelle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo ad entrambe le preesistenti aziende ospedaliere non era compatibile con un processo di integrazione attraverso la fusione per incorporazione, che riguarderebbe solo l'azienda incorporata. Inoltre, il comma 2 del successivo art. 10,

nel disporre che le due preesistenti aziende ospedaliere erano soppresse dalla data di insediamento del direttore generale dell'azienda unica, confermava la costituzione di una nuova azienda ospedaliero-universitaria. Infine, l'intervento regionale contrastava anche con il programma operativo della gestione commissariale per realizzare l'integrazione, che si sarebbe dovuta disporre mediante la fusione per incorporazione della AO nella AOU, nel rispetto dei ruoli e delle competenze dei diversi livelli istituzionali e di governo coinvolti, come definiti dalla disciplina statale di riferimento.

***xv) La presenza, nell'equipaggio delle ambulanze gestite da soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dalla Croce Rossa, di un autista con attestato di soccorritore di livello base ovvero avanzato (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 88 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, lett. a), 2, lett. a), 3, lett. a), e 4, della legge toscana n. 83 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che, nell'equipaggio delle autoambulanze impiegate in attività di trasporto sanitario di soccorso, debba essere necessariamente presente un autista con attestato di soccorritore di livello base ovvero avanzato, a seconda della tipologia del mezzo di soccorso da condurre. La norma è ascrivibile alla competenza legislativa regionale residuale sulla formazione professionale e all'organizzazione sanitaria, ricompresa nella materia della tutela della salute (sentenza n. 54 del 2015). La figura dell'autista soccorritore, che non è attualmente considerata nell'ordinamento come una specifica professione, è espressamente prevista, in riferimento ai mezzi di soccorso, nell'atto di intesa tra Stato e Regioni di approvazione delle linee guida sul sistema di emergenza sanitaria in applicazione del d.P.R. 27 marzo 1992 e nell'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 sul documento relativo al personale operante nel sistema di emergenza/urgenza. L'Accordo è richiamato anche nell'art. 23, comma 7, del CCNL del comparto del personale del servizio sanitario nazionale 2002-2005, che contiene espliciti riferimenti all'autista soccorritore. L'art. 1 della citata legge toscana regola l'esercizio delle attività di trasporto sanitario di soccorso da parte di soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dall'associazione italiana della Croce Rossa, che necessitano dell'autorizzazione regionale ai fini dello svolgimento dell'attività di trasporto sul territorio. La Corte, richiamando la sentenza n. 207 del 2010, ha evidenziato che le censurate disposizioni, regolando aspetti organizzativi dell'attività sanitaria, vanno ricondotte alla materia "tutela della salute", in quanto "idonee ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate". Le norme regionali, stabilendo che gli autisti delle autoambulanze debbano avere, a seconda della tipologia del mezzo di soccorso da condurre, un attestato di soccorritore di livello base o avanzato, non istituiscono una nuova professione, ma si limitano a presupporre il possesso di attestati e, pertanto, risultano del tutto estranee alla materia "professioni". L'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 prevede per i soccorritori solo il livello di formazione di base specifica, che la Regione può incrementare per migliorare il sistema dell'emergenza-urgenza sanitaria, con riferimento al personale degli operatori che necessitano di autorizzazione; sicché la formazione come soccorritori degli autisti e del personale che compone l'equipaggio delle autoambulanze è legittimamente disciplinato dalle norme impugnate per una miglior tutela della salute degli assistiti e senza, con ciò, istituire una nuova professione. Da ultimo, la Corte ha ribadito (sentenze nn. 108 del 2012 e 271 del 2009) che le Regioni, dotate di potestà legislativa in materia di formazione professionale, possono regolare corsi di formazione relativi alle professioni già istituite dallo Stato nell'interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale, purché non si istituisca una nuova professione.

***xvi) L'autorizzazione alla Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con l'Università di Padova e l'Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana per sostenere l'attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso e la chiamata dei docenti universitari (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. 132 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 1, comma 1, della legge veneta n. 10 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto autorizza la Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con l'Università di Padova per l'attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia presso le strutture messe a disposizione dall'Azienda ULSS 2 a Treviso. Il legislatore regionale non ha

autorizzato “alcun incremento dei posti per le immatricolazioni, limitandosi a sostenere l’attivazione del corso di laurea in medicina e chirurgia disposta in forza della propria autonomia didattica”. Invero, la disciplina statale relativa alla determinazione delle immatricolazioni ai corsi di laurea in medicina e chirurgia prevede “quale elemento fisiologico del sistema, che le università possano e debbano esprimere un più elevato numero di posti per le immatricolazioni, ove siano in condizione di adoperare ulteriori dotazioni umane e strumentali, fra cui non può che rientrare anche l’attivazione di un intero corso di studi”. Ciò posto, la disposizione censurata non concorre “all’aumento dell’offerta formativa fuori da qualsiasi riferimento all’effettivo fabbisogno di medici e di specialisti” in quanto “il contingente annuale dei posti è determinato discrezionalmente dal Ministro dell’università e della ricerca scientifica” ai sensi dell’art. 3 della legge n. 264 del 1999, tenendo conto tanto della potenziale offerta formativa espressa dal sistema universitario quanto del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale. Pertanto, l’offerta formativa potenziale comunicata annualmente da ciascun ateneo, sulla quale incide la norma censurata, “non determina (...) automaticamente e di per sé un aumento globale del numero delle immatricolazioni, in eccesso rispetto al fabbisogno”. Da ultimo, la Corte ha evidenziato che sono state evocate, a integrazione del parametro, “norme che attengono al fabbisogno del personale medico e alla formazione specialistica dei medici”, inconfidenti rispetto alla doglianza relativa alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

***xvii) Misure relative al commissariamento della sanità calabrese***

***- Il rafforzamento dei poteri del commissario ad acta e le norme per garantire l'erogazione dei LEA e il raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 168, l’analogo voce in *Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria – Misure relative al commissariamento della sanità calabrese*.

***- L’(illegittima) esclusione dell'erogazione del contributo di solidarietà alla Regione in caso di approvazione del nuovo piano di rientro dal disavanzo sanitario (fattispecie equiparabile all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento)***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 168, l’analogo voce in *Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

***xviii) La (illegittima) possibilità di nominare i direttori di dipartimento delle aziende ospedaliere e dell'azienda sanitaria unica regionale nel generico ambito dei dirigenti delle professioni sanitarie (norme della Regione Marche)***

La sentenza n. 179 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 1 della legge marchigiana n. 30 del 2020, limitatamente alla parte in cui sostituiva l’art. 8, commi 3 e 4, della legge regionale n. 13 del 2003, stabilendo che i direttori di dipartimento delle aziende ospedaliere e dell’azienda sanitaria unica regionale (ASUR) potessero essere individuati tra i dirigenti delle professioni sanitarie. L’art. 17-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992, recante un principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, prescrive invece che i direttori di dipartimento debbano essere nominati dal direttore generale fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento. L’organizzazione dipartimentale rappresenta il modello ordinario di gestione operativa di tutte le attività delle Aziende sanitarie e ad essa corrisponde la disciplina degli incarichi direttivi posta dal citato d.lgs. La dirigenza sanitaria presenta numerose peculiarità rispetto alle previsioni generali del d.lgs. n. 165 del 2001 in quanto opera nell’ambito, estremamente sensibile, dei diritti sociali costituzionalmente garantiti; perciò, è richiesta una particolare competenza, non solo professionale e tecnica, ma anche gestionale. Il d.lgs. n. 502 del 1992 ha cercato di introdurre criteri imprenditoriali e moduli aziendalistici nell’organizzazione del servizio pubblico, disegnando un sistema di tendenziale separazione tra politica e amministrazione. Al vertice dell’azienda sanitaria è posto il direttore generale quale organo monocratico, con tutti i poteri di gestione e la responsabilità della direzione; la nomina, riservata alla discrezionalità politica della Giunta regionale, deve rispettare il possesso di specifici requisiti e può essere operata esclusivamente tra i soggetti iscritti nel relativo elenco

nazionale. L'importanza attribuita ai requisiti di competenza e professionalità, che lo stesso direttore generale deve possedere, costituisce la *ratio* del citato art. 17-bis, comma 2. La normativa statale – nell'imporre la scelta dei direttori di dipartimento tra i più qualificati direttori delle strutture complesse aggregate nel dipartimento, e non nell'ambito generico dei dirigenti sanitari – pone un chiaro limite al potere discrezionale di nomina spettante all'organo apicale, fissando alcuni specifici requisiti al fine di assicurarne la competenza e la professionalità. I criteri così posti, che vincolano la legislazione regionale di dettaglio, sono volti a disciplinare in modo uniforme, a livello nazionale, la procedura di nomina dei direttori di dipartimento delle aziende sanitarie. Proprio il contenuto e la funzione della suddetta norma statale ne attestano, in conformità alla costante giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 44 del 2021, 78 del 2020, 164 del 2019, 246 e 94 del 2018, 16 del 2010 e 268 del 2007), la natura di principio fondamentale in materia di tutela della salute.

***xix) La deroga al limite di età massimo, previsto dalla normativa nazionale sulla permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del SSN, per il conferimento dell'incarico di responsabile sanitario degli ambulatori specialistici non accreditati (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 195 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 1, comma 11, della legge pugliese n. 18 del 2020 che, con riferimento alla figura del responsabile sanitario, statuisce che il limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione è quello stabilito dalla vigente normativa nazionale in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati. La Corte ha confermato “l'assenza di un principio fondamentale espressamente ricavabile da una norma statale, o che si possa evincere in via sistematica, in forza del quale il responsabile sanitario di struttura privata oltre a possedere i requisiti di professionalità, debba avere età inferiore ai settanta anni”. Ed ha altresì evidenziato – alla luce della differenziazione nettamente definita dalla giurisprudenza amministrativa tra strutture autorizzate, che operano in regime privatistico, e strutture accreditate, che entrano a far parte del sistema sanitario pubblico – la “legittimità di una disciplina regionale che riconosca alle prime la possibilità di avvalersi, per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario, di un professionista che abbia superato il limite massimo di età previsto per la permanenza in servizio nelle strutture pubbliche ed equiparate”. Peraltro, l'affermazione della sussistenza di un collegamento tra efficienza dell'organizzazione e gestione dei servizi sanitari, da un lato, e limite di età dei soggetti che ricoprono incarichi in posizione apicale, dall'altro, è stata resa in relazione a “norme statali che specificamente prevedevano (e prevedono) il limite del sessantacinquesimo anno di età per lo svolgimento di incarichi di vertice nelle strutture ospedaliere ed equiparate” (sentenze nn. 422 del 2006 e 295 del 2009). In tali ipotesi, è stata messa in rilievo “l'incidenza che la disciplina relativa alle modalità di cessazione di tali incarichi, per sopraggiunti limiti di età, esercita sull'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari e, di riflesso, anche sull'efficienza degli stessi”, senza che da ciò si possano trarre “elementi per affermare l'esistenza di un principio fondamentale che impone, in modo generalizzato, il limite massimo di età per lo svolgimento delle funzioni di responsabile sanitario”. Infine, non fondata è stata ritenuta anche la censura relativa alla deroga, introdotta dal legislatore pugliese, all'età massima per il conferimento dell'incarico di responsabile sanitario degli ambulatori specialistici non accreditati. Infatti, “il legislatore regionale, nei limiti della propria competenza e ispirandosi al canone della ragionevolezza, può differenziare il trattamento delle strutture private da quelle pubbliche ed equiparate senza incorrere nella violazione dell'art. 3 Cost.”.

***xx) La facoltà delle strutture pubbliche e private, degli IRCCS privati e degli enti ecclesiastici di richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività e dell'accreditamento istituzionale (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. 195 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 1, comma 13, della legge pugliese n. 18 del 2020 che consente alle strutture pubbliche e private, agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) privati e agli enti ecclesiastici di richiedere con unica istanza il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività e dell'accreditamento istituzionale. La disposizione non contrasta con il principio di differenziazione dei due procedimenti, regolati dalla legge regionale n. 9 del

2017 che, all'art. 19, comma 3, ribadisce il principio secondo cui l'autorizzazione non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale. In questo contesto, la prevista facoltà di presentare con un'unica istanza la richiesta di rilascio sia dell'autorizzazione sia dell'accreditamento istituzionale "rappresenta una mera semplificazione, senza incidere sulla progressione delle verifiche e degli accertamenti che connotano i due procedimenti". D'altronde, l'art. 8-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, "espressione di principio fondamentale in materia di tutela della salute" (sentenze nn. 106 del 2020 e 132 del 2013), "chiaramente delinea uno iato temporale tra la fase dell'attività svolta in regime di autorizzazione – oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione ai fini dell'accreditamento – e l'inizio del procedimento di accreditamento".

### ***xxi) La riforma del sistema sanitario sardo***

#### ***- La (illegittima) facoltà di conferire l'incarico di direttore generale delle aziende sanitarie anche a soggetti inseriti in un apposito elenco regionale***

La sentenza n. 209 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 117, terzo comma, Cost., 3 e 4, primo comma, lett. i), dello statuto speciale, gli artt. 11, comma 2, e 13, comma 1, della legge sarda n. 24 del 2020, i quali disciplinavano, rispettivamente, la procedura di nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie, con facoltà di conferire l'incarico anche a soggetti inseriti in un apposito elenco regionale di idonei, e la formazione del predetto elenco, mediante selezione effettuata, previo avviso pubblico, da una Commissione nominata dalla Giunta, secondo modalità e criteri individuati da quest'ultima. Al riguardo, attesa la loro riconducibilità alla materia concorrente della tutela della salute, le norme censurate avrebbero dovuto attenersi ai principi fondamentali stabiliti nel d.lgs. n. 171 del 2016, idonei a vincolare anche le Regioni ad autonomia speciale, avendo la sentenza di accoglimento n. 251 del 2016 colpito solo le disposizioni di delega, senza estensione alle relative prescrizioni attuative. In particolare, le norme in esame avrebbero dovuto conformarsi all'art. 2, comma 1, del citato d.lgs. in base al quale la scelta del direttore generale avviene attingendo obbligatoriamente ed esclusivamente all'elenco nazionale degli idonei. Il legislatore del 2016 ha profondamente riformato la procedura di selezione dei direttori generali degli enti del Servizio sanitario, prevedendo un elenco nazionale degli idonei, istituito presso il Ministero della salute e aggiornato ogni due anni sulla base di una valutazione operata da una commissione nazionale, previa pubblicazione di un avviso di selezione per titoli. Segue un'ulteriore fase selettiva, di competenza regionale, tra i candidati già selezionati a livello nazionale, all'esito della quale viene proposta una rosa di candidati, nel cui ambito il Presidente della Regione provvede a scegliere il direttore generale, motivando le ragioni della nomina. Nella descritta cornice normativa, si ricorre a elenchi regionali di idonei, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 171 del 2016, solo per la nomina dei dirigenti sub-apicali. Il legislatore sardo, con la reintroduzione degli elenchi regionali nella procedura di nomina, "aveva eliminato quell'elemento essenziale al fine di garantire l'uniformità delle professionalità dei direttori generali che è la valutazione da parte della Commissione nazionale", in contrasto con la *ratio legis* di "regolare una procedura di selezione unitaria a monte, che limita in tal modo la selezione effettuata a livello regionale".

#### ***- La (illegittima) facoltà di scegliere i commissari straordinari degli enti sanitari anche al di fuori dell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale (opzione straordinaria consentita per la sola Regione Calabria)***

La sentenza n. 209 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, Cost., 3 e 4, primo comma, lett. i), dello statuto speciale, l'art. 47, comma 9, della legge sarda n. 24 del 2020 che prevedeva la facoltà di scegliere i commissari straordinari degli enti sanitari regionali, in applicazione dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 35 del 2019, anche al di fuori dell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale. La norma contrastava con il principio generale in materia di tutela della salute di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 in base al quale il commissario è scelto tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale degli idonei. Le Regioni possono legittimamente disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti sanitari regionali "per esigenze di carattere straordinario", anche dipendenti "da interventi di razionalizzazione del sistema (...) in cui i commissari straordinari hanno il compito di progettare e pianificare il passaggio dal vecchio al nuovo assetto del Servizio sanitario regionale, svolgendo così funzioni di amministrazione straordinaria con finalità e compiti di transizione all'amministrazione ordinaria". Tuttavia, trattandosi di aspetti riconducibili alla selezione della dirigenza

sanitaria, e quindi ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, l'individuazione delle predette figure commissariali non può essere effettuata applicando "una disciplina diversa e derogatoria rispetto a quella di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 171 del 2016 che non differenzia le modalità di nomina in base alle funzioni che i commissari sono chiamati a svolgere". Il richiamato art. 3, comma 2, del d.l. n. 35 del 2019 non poteva porsi a fondamento dell'impugnata disposizione, "in quanto reca una disciplina straordinaria volta soltanto ad affrontare le criticità del sistema sanitario della Regione Calabria", che è "espressione del potere sostitutivo ex art. 120 Cost., oltre che delle competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (sentenza n. 233 del 2019).

***xxii) L'affidamento del neoistituito servizio di psicologia di base ad uno psicologo in rapporto convenzionale con il Servizio sanitario (norme della Regione Campania)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 241, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

***2.6.3.2. La salute dei cittadini***

***i) L'effettività della garanzia costituzionale e la doverosa erogazione delle prestazioni afferenti ai livelli essenziali di assistenza, come tali non comprimibili per esigenze finanziarie; la sinergica coerenza dei comportamenti dei soggetti coinvolti***

La sentenza n. 142 ha affermato che l'effettività del diritto alla salute "è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente, del corretto adempimento del precetto costituzionale. Nei sensi precisati deve essere letta l'affermazione secondo cui, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto fondamentale non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali (...). È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione (sentenza n. 275 del 2016)". "La trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali impongono una visione della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell'organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario (sentenza n. 62 del 2020)". La separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza "devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali e in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nell'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie (sentenza n. 169 del 2017). In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione".

***ii) Il ruolo delle Regioni nella gestione delle emergenze sanitarie di rilievo nazionale nel quadro delle inderogabili misure statali (il potere di ordinanza)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 37, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale*.

***iii) La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione nel contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 37, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale – La disciplina della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio valdostano (norme della Regione Valle d'Aosta)*.

***iv) Il principio fondamentale sotteso alla disciplina sulla “fascia di rispetto cimiteriale”***

L’art. 338 t.u. leggi sanitarie “regola, con una disposizione di respiro generale, la cosiddetta fascia di rispetto, finalizzata a distanziare i cimiteri dai centri abitati e dagli edifici di nuova realizzazione. Tale contenuto riflette la funzione di preservare basilari esigenze di natura igienico-sanitaria, che si impongono, nei medesimi termini, sull’intero territorio nazionale, confermando i chiari tratti distintivi di un principio fondamentale. Condivide quella medesima natura, e al contempo presenta un carattere tassativo ed eccezionale, la previsione che detta le possibili deroghe alla fascia di rispetto”. Così la sentenza n. 166.

***v) Le deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal Comune territorialmente competente in relazione all’autodromo del Mugello (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 3 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Toscana n. 2 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui introduce il comma 3 dell’art. 8-bis della legge regionale n. 48 del 1994. La norma, come modificata dalla legge regionale n. 42 del 2020, prevede la durata quinquennale delle eventuali deroghe ai limiti di emissioni sonore concesse dal Comune territorialmente competente in relazione all’autodromo del Mugello, ai sensi dell’art. 3, comma 7, del d.P.R. n. 304 del 2001, senza precisare che i valori massimi ammissibili in regime di deroga e i valori limite derogabili sono quelli indicati nella normativa statale di riferimento e senza disciplinare il coinvolgimento dei Comuni interessati nella concessione delle deroghe. Al riguardo, la Corte ha osservato che dall’introduzione di “una disposizione il cui tenore precettivo appare esaurirsi nella previsione di un termine quinquennale per i provvedimenti di deroga ai limiti di emissioni sonore” non “è possibile evincere l’intenzione del legislatore regionale di sottrarsi alla normativa statale di riferimento”. La disposizione censurata, infatti, nel rinviare espressamente al citato art. 3, comma 7, “si limita (...) a richiamare la normativa statale pertinente, ribadendo espressamente l’obbligo della sua osservanza, senza derogare in alcun modo ad essa”. Atteso che “eventuali divergenze interpretative circa l’effettiva portata precettiva della normativa statale” in materia di emissioni sonore devono essere “risolte nelle sedi giurisdizionali opportune”, la disposizione, “in presenza dell’integrale richiamo” a tale normativa, non contrasta con i principi generali posti, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost, dalla disciplina statale in materia di tutela della salute dei cittadini. Né risulta dimostrato un contrasto della norma censurata con il principio di ragionevolezza o con il diritto alla salute.

***vi) L’introduzione di specifici requisiti di altezza e aeroilluminazione (norme della Regione Veneto per il recupero dei sottotetti a fini abitativi)***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 54, l’analogo voce in *Governo del territorio – L’edilizia – La disciplina veneta per il recupero dei sottotetti a fini abitativi*.

***vii) Norme della Regione Puglia in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri***

***- La (illegittima) facoltà del Comune di approvare, nei casi di reale necessità e sentita l’ASL competente, la costruzione di nuovi cimiteri, l’ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori a una distanza inferiore ai 200 metri dai centri abitati***

La sentenza n. 166 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 1, comma 1, della legge pugliese n. 16 del 2020, il quale, sostituendo l’art. 4, comma 3, della legge regionale n. 34 del 2008, stabiliva che, nei casi di reale necessità, il Comune poteva approvare, sentita l’ASL competente, la costruzione di nuovi cimiteri, l’ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati. La disposizione contravveniva al principio fondamentale in materia di tutela della salute, dettato dall’art. 338 del r.d. n. 1265 del 1934 (t.u. leggi sanitarie), il quale prevede che i cimiteri devono essere collocati alla distanza di almeno duecento metri dal centro abitato, salve le deroghe stabilite dalla legge, previo parere favorevole della competente ASL, al fine di preservare basilari ed identiche esigenze di natura igienico-sanitaria sull’intero territorio nazionale. Dal raffronto delle due norme, regionale e statale, sono emerse una serie di difformità. Il citato art. 4, comma 3, come modificato, consentiva al Comune di approvare la deroga richiedendo il parere

obbligatorio, ma non vincolante, della competente ASL; al contrario, la disciplina statale ritiene necessaria l'acquisizione del parere favorevole. Inoltre, la norma censurata si limitava a richiedere la sussistenza di casi di reale necessità; viceversa, il principio statale esige che ricorra una sostanziale impossibilità a conformarsi alla fascia di rispetto o che sussistano specifiche condizioni dei luoghi, idonee a giustificare la minore distanza fra cimitero e centro abitato (presenza di strade pubbliche, di fiumi o laghi, ovvero di ponti o di impianti ferroviari). Da ultimo, la disposizione regionale neppure menzionava il limite invalicabile dei cinquanta metri dal centro abitato imposto dalla norma statale.

***- La facoltà del Comune di approvare, in deroga agli strumenti urbanistici, sentita l'ASL competente, la costruzione nei centri abitati di strutture per il commiato e case funerarie***

La sentenza n. 166 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge pugliese n. 16 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui, aggiungendo il comma 3-bis all'art. 4 della legge regionale n. 34 del 2008, consente al Comune di approvare, in deroga agli strumenti urbanistici, sentita l'ASL competente, la costruzione nei centri abitati di strutture per il commiato e case funerarie. L'art. 338 del r.d. n. 1265 del 1934 (t.u. leggi sanitarie), richiamato quale norma interposta, disciplina la fascia di rispetto delle distanze dal centro abitato con riferimento ai soli cimiteri. Le case funerarie e le strutture per il commiato, in quanto finalizzate alla custodia delle salme per il compimento del periodo di osservazione nonché alla celebrazione dei riti per il commiato, non rientrano nella nozione di cimitero. Il legislatore pugliese ha, comunque, richiesto il rispetto delle caratteristiche igienico-sanitarie previste dalle norme comunitarie e nazionali per i servizi mortuari delle strutture sanitarie pubbliche e private, anche se le problematiche di natura igienico-sanitaria non sono le stesse dei cimiteri. Infine, benché in origine la Regione abbia ritenuto di ricomprendere le strutture per il commiato fra quelle la cui costruzione doveva attenersi ai criteri previsti per la fascia di rispetto dei cimiteri (art. 35, comma 1, lett. a, della legge regionale n. 4 del 2010), tale scelta non è vincolante per le successive determinazioni legislative, soprattutto in settori che il legislatore statale non ha inteso contemplare.

#### ***2.6.4. "Protezione civile"***

##### ***2.6.4.1. La riserva allo Stato dei principi fondamentali in materia di interventi edilizi in zona sismica***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. 115, l'analoga voce in *Governo del territorio – L'edilizia*.

##### ***2.6.4.2. I principi fondamentali attinenti al preavviso o all'autorizzazione degli interventi edilizi in zona sismica nonché alla vincolatività per le Regioni delle definizioni degli interventi***

Gli artt. 93, 94 e 94-bis t.u. edilizia sono già stati ritenuti espressivi di principi fondamentali della materia (sentenze nn. 264 del 2019, 232 e 60 del 2017), "in particolare per ciò che concerne la necessità di dare il preavviso degli interventi edilizi in zona sismica o, a seconda dei casi, di chiederne l'autorizzazione preventiva all'amministrazione regionale competente. Espressiva di un principio fondamentale è altresì la necessità per le Regioni – posta dall'art. 94-bis t.u. edilizia (...) – di rispettare le definizioni di interventi rilevanti, di minore rilevanza o privi di rilevanza (...). A ciò si aggiunge l'obbligo per le Regioni, parimenti costitutivo di un principio fondamentale, di adeguare le proprie elencazioni di detti interventi alle linee guida ministeriali (...), consentendosi semplicemente alle stesse Regioni di confermare, nelle more, le elencazioni vigenti". Così la sentenza n. 2.

##### ***2.6.4.3. L'obbligatorio controllo diretto sui progetti relativi agli interventi edilizi rilevanti in zone sismiche quale principio fondamentale inderogabile dal legislatore regionale***

La sentenza n. 115 ha rammentato che assumono la valenza di principio fondamentale nelle materie della protezione civile e del governo del territorio "le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedano determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico" (sentenze nn. 264 del 2019, 232 e 60 del 2017, 282 del 2016, 300 del 2013). Fra tali disposizioni, "assumono primario rilievo quelle che statuiscono il

preavviso scritto degli interventi edilizi in zona sismica (art. 93 t.u. edilizia: sentenze n. 2 del 2021 e n. 264 del 2019) e l'autorizzazione preventiva ai lavori dell'ufficio regionale competente (art. 94 t.u. edilizia: sentenze n. 272 del 2016, n. 60 del 2017 e n. 182 del 2006). Dette previsioni costituiscono espressione evidente dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, in tal senso orientata alla tutela dell'incolumità pubblica, che non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali". Ha quindi valenza di principio fondamentale anche l'art. 94-bis t.u. edilizia, inserito dal d.l. n. 32 del 2019 "sblocca cantieri", così come confermato dalle sentenze nn. 2 del 2021 e 264 del 2019. Tale disposizione introduce una differenziazione fra tipologie di intervento edilizio in zone sismiche (interventi "rilevanti", "di minore rilevanza" e "privi di rilevanza") a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità; alla differenziazione corrisponde una distinta disciplina del relativo procedimento autorizzatorio, che – in conformità al principio di semplificazione dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio – comporta il venir meno della autorizzazione sismica preventiva per gli interventi "di minore rilevanza" o "privi di rilevanza", per i quali le Regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione. In tale quadro, a seguito della presentazione della denuncia dei lavori ("preavviso scritto"), disposta con riguardo ad ogni tipo di intervento (costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni), "vige solo per quelli rilevanti l'obbligo di attendere il rilascio dell'autorizzazione sismica per l'inizio dei lavori", mentre è prevista solo per gli interventi in relazione ai quali non è più richiesta l'autorizzazione sismica (interventi di "minore rilevanza" e "privi di rilevanza") la possibilità per le Regioni di istituire controlli a campione. In sintesi, "il regime autorizzatorio integra per definizione un esame diretto e preventivo sui progetti, laddove il controllo a campione rappresenta, invece, una verifica, eventuale e successiva, dei progetti non assoggettati ad autorizzazione sismica, i cui lavori possono essere iniziati già a seguito del preavviso scritto". Dalla descritta disciplina emerge "il principio fondamentale secondo cui per gli interventi «rilevanti» è obbligatorio il controllo diretto sui progetti, in cui si concretizza la procedura relativa al rilascio dell'autorizzazione sismica, restando precluso al legislatore regionale sostituire il controllo diretto con quello a campione".

#### ***2.6.4.4. La riferibilità del principio della "doppia conformità" anche agli interventi in zona sismica***

La sentenza n. 2 ha precisato che "la regola della doppia conformità vale anche per la normativa antisismica, costituendo, per gli interventi in zona sismica, un principio fondamentale delle materie «governo del territorio» e «protezione civile»" (sentenze nn. 290 del 2019 e 101 del 2013).

#### ***2.6.4.5. Il ruolo delle Regioni nella gestione delle emergenze sanitarie di rilievo nazionale nel quadro delle inderogabili misure statali (il potere di ordinanza)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 37, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale*.

#### ***2.6.4.6. Le norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta***

La sentenza n. 201 ha precisato che le prescrizioni del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 26 giugno 2014, recante "Norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta (dighe e traverse)", "sono destinate a trovare applicazione a tutti gli sbarramenti di ritenuta del territorio nazionale" e "integrano, in quanto norme tecniche per le costruzioni, i principi fondamentali nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio»" (sentenze nn. 68 del 2018 e 225 del 2017). Il mancato richiamo da parte di una legge regionale non vale automaticamente a significare che nel territorio sia consentita "la realizzabilità degli interventi senza il rispetto di quelle norme, in violazione della competenza legislativa dello Stato nella materia della sicurezza, occorrendo una più specifica illustrazione dell'ipotizzato *vulnus* ai criteri generali di sicurezza (sentenza n. 78 del 2021)".

#### ***2.6.4.7. La disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche e dei relativi titoli abilitativi (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 2 si è pronunciata su diverse questioni di legittimità costituzionale relative a molteplici disposizioni della legge toscana n. 69 del 2019, impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. In dettaglio, sono state dichiarate non fondate, tra le altre, le questioni riguardanti gli artt. 36, comma 1, e 34, comma 1; sono stati, invece, giudicati illegittimi gli artt.

37, comma 1 (limitatamente ai commi 3 e 4 dell'art. 168 della legge regionale n. 65 del 2014), 40, comma 1 (limitatamente al comma 5 del nuovo art. 170-bis della legge regionale n. 65 del 2014), 44, comma 1 (limitatamente ai commi 4 e 5 dell'art. 174 della legge regionale n. 65 del 2014), 73 e 46, comma 1. In primo luogo, non è stato ravvisato alcun contrasto dell'art. 36, comma 1, che prevede norme di dettaglio in materia antisismica, con principi fondamentali posti dalla legge statale. Non è tale l'obbligo di presentare un doppio esemplare previsto dall'art. 93, comma 2, t.u. edilizia; quanto alla mancata previsione, nella legge statale, della firma del costruttore sul preavviso scritto ex art. 93, comma 5, t.u. edilizia, non può ragionevolmente essere intesa come un divieto, per la legge regionale, di prevedere tale adempimento; infine, quanto all'omesso riferimento, nelle disposizioni regionali, all'iscrizione all'albo del professionista responsabile degli interventi, il divieto di esercitare la professione in assenza della suddetta iscrizione deve essere ritenuto "comunque imposto da altre norme dell'ordinamento statale, certamente applicabili". Sono state rigettate anche le censure relative all'art. 34, comma 1, che detta la disciplina regionale della SCIA, poiché formulate meramente *per relationem* rispetto a quanto sostenuto a proposito dell'art. 36. Diversamente, è stata dichiarata illegittima, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – in riferimento ai principi fondamentali in materia di protezione civile e governo del territorio, espressi dagli artt. 94, comma 2, e 94-bis, comma 2, t.u. edilizia – l'art. 37, comma 1, limitatamente ai commi 3 e 4 dell'art. 168 della legge regionale n. 65 del 2014. Il citato comma 3 – non prevedendo un termine differenziato, e più breve di quello ordinario, per gli interventi finalizzati all'installazione di reti di comunicazioni elettronica a banda larga (in un'ottica di *favor* perché considerati strategici dal legislatore statale) – è stato ritenuto in contrasto con il comma 2 dell'art. 94 t.u. edilizia, che costituisce parte integrante del principio fondamentale della necessaria autorizzazione preventiva per gli interventi rilevanti in zona sismica, espresso dal precedente comma 1. La normativa statale impone all'amministrazione regionale doveri procedurali che rappresentano il punto di equilibrio di un bilanciamento tra i molteplici interessi in gioco, che non può essere modificato dal legislatore regionale. Il comma 4 – che prescriveva alcuni adempimenti "anche per le varianti comportanti mutamenti sostanziali alle strutture portanti che, nel corso dei lavori, si intenda apportare al progetto originario" – è stato ritenuto in contrasto con i criteri, assai più articolati e complessi, indicati dall'art. 94-bis, comma 1, t.u. edilizia per distinguere tra interventi rilevanti, di minore rilevanza e privi di rilevanza. Invero, non sembra esserci "coincidenza fra il criterio di differenziazione degli interventi adottato dal legislatore statale, che si fonda sull'idoneità degli stessi ad arrecare nocumento all'incolumità pubblica, e quello adottato dal legislatore regionale, basato sull'incidenza del progetto sugli elementi strutturali della costruzione (sentenza n. 264 del 2019)". È stata dichiarata illegittima anche l'art. 40, comma 1, limitatamente al comma 5 del nuovo art. 170-bis della legge regionale n. 65 del 2014, che escludeva ogni possibilità di assoggettare a controllo i progetti relativi agli interventi strutturali privi di rilevanza per la pubblica incolumità. Tale previsione è stata ritenuta in contrasto con l'art. 94-bis, comma 5, t.u. edilizia, espressivo di un principio fondamentale nella materia del governo del territorio, che si limita a stabilire che le Regioni possono istituire controlli, anche con modalità a campione, rispetto agli interventi di minore rilevanza e privi di rilevanza per la pubblica incolumità. La radicale esclusione di controlli prevista dalla disposizione impugnata finiva "per escludere *a priori* qualsiasi possibilità di verifica da parte dell'amministrazione della conformità degli interventi al progetto e – quindi – per offrire carta bianca al privato che intenda illegittimamente discostarsene, mentre la disposizione statale è ragionevolmente da intendersi come autorizzativa di forme di controllo regionale semplicemente a campione, ferma restando la doverosità – in linea di principio – dei controlli". La Corte, poi, ha dichiarato illegittimo l'art. 44, comma 1, limitatamente ai commi 4 e 5 dell'art. 174 della legge regionale n. 65 del 2014, che prevedevano l'obbligo per il direttore dei lavori di trasmettere allo sportello unico solo alcuni documenti, non coincidenti con la documentazione prescritta dall'art. 65, comma 6, t.u. edilizia che "deve ritenersi enunciare – *in parte qua* – principi fondamentali nella materia della protezione civile, in ragione della funzionalità delle prescrizioni in parola alla tutela dell'incolumità pubblica, che potrebbe risultare compromessa dall'impiego di determinate tecniche e materiali edilizi, e che deve essere garantita in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale" (sentenza n. 232 del 2017). Una dichiarazione di illegittimità è stata adottata anche nei confronti dell'art. 73 che regolava l'applicabilità della nuova disciplina statale, introdotta dal d.l. n. 32 del 2019, agli interventi in zona sismica ex art. 94-bis t.u. edilizia, distinguendo i procedimenti già avviati alla data di entrata in vigore del citato d.l. da quelli ancora da avviare, stabilendo per i primi la validità delle disposizioni regionali previgenti, attuative della disciplina del t.u. edilizia. In questo modo, il legislatore toscano ha preteso di graduare, sia pur indirettamente, l'immediata entrata in vigore di norme statali contenenti (nuovi) principi fondamentali in

materia di protezione civile e governo del territorio, ricorrendo a norme intertemporali che il legislatore statale ha scelto di non inserire. La graduazione dell'immediata vigenza di norme statali contenenti principi fondamentali in materie di competenza concorrente "esorbita evidentemente dalle competenze regionali". La Corte ha, infine, dichiarato illegittimo l'art. 46, comma 1, che, nel sostituire il comma 2 dell'art. 182 della legge regionale n. 65 del 2014, disciplinava la procedura per l'accertamento di conformità in sanatoria per interventi in zone sismiche, rinviando, mediante il richiamo al precedente comma 1, alla disciplina generale dell'accertamento di conformità di cui al seguente art. 209. È stato ravvisato il contrasto della disposizione impugnata con il principio della "doppia conformità" degli interventi oggetto di SCIA in sanatoria. Il Collegio – dopo aver ribadito che la regola della doppia conformità "vale anche per la normativa antisismica, costituendo, per gli interventi in zona sismica, un principio fondamentale delle materie governo del territorio e protezione civile" – ha motivato la decisione alla luce della situazione di incertezza, derivante dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 182, se la conformità alla normativa tecnica dovesse intendersi quale "doppia conformità", come inderogabilmente richiesto dalla legislazione statale, ovvero quale mera conformità al momento della presentazione della domanda.

#### ***2.6.4.8. La previsione di controlli a campione sui progetti relativi a interventi edilizi di minore rilevanza o privi di rilevanza in zone sismiche (norme della Regione Liguria)***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **115**, l'analogo voce in *Governo del territorio – L'edilizia*.

#### ***2.6.4.9. La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione nel contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **37**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale – La disciplina della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio valdostano (norme della Regione Valle d'Aosta)*.

#### ***2.6.4.10. La sottoposizione a collaudo statico delle opere di sbarramento idrico (norme della Regione Veneto)***

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **201**, l'analogo voce in *Governo del territorio – Il territorio – La disciplina veneta della progettazione, della costruzione e dell'esercizio delle dighe e di altri sbarramenti idrici*.

### ***2.6.5. "Governo del territorio"***

#### ***2.6.5.1. Il territorio***

##### ***i) La portata unitaria e complessa della nozione di territorio***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **219**, la voce *L'incidenza sul territorio di plurimi interessi pubblici affidati alla cura dello Stato e delle Regioni* in *La funzione legislativa – L'intreccio di competenze statali e regionali*.

##### ***ii) La funzione comunale di pianificazione urbanistica e la potestà regionale di prevedere interventi in deroga (il principio di sussidiarietà verticale e il giudizio di proporzionalità della Corte)***

La sentenza n. **202** ha richiamato il costante orientamento secondo cui "quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una funzione che non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere (sentenza n. 378 del 2000) e la suddetta competenza regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni (sentenza n. 83 del 1997)". Al tempo stesso, "l'autonomia comunale non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale

a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 160 del 2016)”. Il sistema della pianificazione non assurge, quindi, a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – “che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali” – di “prevedere interventi in deroga a tali strumenti” (sentenze nn. 245 del 2018 e 46 del 2014). “Poste in questi termini le coordinate entro le quali sono chiamate a coesistere e a dinamicamente integrarsi, nel quadro del principio di sussidiarietà verticale, l’autonomia comunale e quella regionale”, la Corte ha di recente stabilito che, “laddove si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale, lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti, così da verificare se la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale (sentenza n. 179 del 2019). Tale giudizio di proporzionalità, mirante a verificare l’esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 286 del 1997), consente quindi di appurare se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, (...) non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all’interno del sistema della pianificazione, così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall’art. 5 Cost. (sentenza n. 119 del 2020)”.

**iii) *Le norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta***

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 201, l’analoga voce in *Protezione civile*.

**iv) *L’inclusione della produzione delle energie rinnovabili tra le attività multimprenditoriali consentite nelle zone agricole (norme della Regione Lazio)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 141, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**v) *L’edificazione in zona agricola e i piani di utilizzazione aziendale (norme della Regione Lazio)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 141, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**vi) *La dichiarazione di notevole interesse pubblico di area alpina compresa nel territorio veneto (spettanza allo Stato del potere esercitato e rigetto del ricorso della Regione Veneto per conflitto intersoggettivo)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 164, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**vii) *La disciplina veneta della progettazione, della costruzione e dell’esercizio delle dighe e di altri sbarramenti idrici***

**- *La (illegittima) previsione, in via alternativa anziché concorrente, dei requisiti dimensionali delle opere assoggettate alla normativa regionale***

La sentenza n. 201 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 1, comma 1, della legge veneta n. 23 del 2020 – nella parte in cui prevedeva che l’ambito applicativo della stessa fosse limitato agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi, invece che agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza e che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi – nonché il successivo art. 2 nella parte in cui prevedeva, alle lett. a) e b), la congiunzione “e/o”, anziché la congiunzione “e”. L’uso della disgiuntiva “o” nella prima disposizione e della doppia congiunzione “e/o” nella seconda comportava l’estensione dell’ambito di applicazione della normativa regionale – avente ad oggetto previsioni operative per la progettazione, la

costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale – ad impianti che presentavano uno solo degli indicati requisiti dimensionali, in contrasto con la normativa statale (art. 1, comma 3, del d.l. n. 507 del 1994), che, nel ripartire le competenze in base al possesso di entrambi, esprime un principio fondamentale in materia di governo del territorio.

**- *L'esclusione dal relativo ambito di applicazione delle opere poste al servizio di grandi derivazioni d'acqua***

La sentenza n. **201** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 1, comma 3, lett. a), della legge veneta n. 23 del 2020 che esclude le opere poste al servizio di grandi derivazioni di acqua dall'ambito di applicazione della relativa disciplina concernente la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale. La disposizione censurata “si conforma alla normativa statale di principio” contenuta nell'art. 61, comma 3, cod. ambiente che, dopo aver individuato i limiti di altezza e capacità degli sbarramenti la cui disciplina compete alle Regioni e alle Province autonome, prosegue precisando che, “per tali sbarramenti, ove posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale, restano ferme le attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti”.

**- *La regolamentazione del procedimento autorizzatorio***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **201**, l'analoga voce e sottovoce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**- *La sottoposizione delle opere a collaudo statico***

La sentenza n. **201** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, della legge veneta n. 23 del 2020, censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost., nella parte in cui prevede che l'approvazione delle opere di sbarramento idrico tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici e amministrativi stabiliti dalla legge n. 1086 del 1971, recante la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica. Come emerge dalla sua formulazione letterale, la disposizione impugnata rinvia alle previsioni della citata legge statale, ivi compresa la prescrizione del collaudo statico, secondo una tecnica normativa già adottata anche dalla legge statale; la disposizione denunciata, infatti, riproduce *in parte qua* il testo dell'art. 1, comma 7-bis, del d.l. n. 507 del 1994, a mente del quale l'approvazione tecnica dei progetti da parte del Servizio nazionale dighe tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alle leggi nn. 1684 del 1962, 64 del 1974 e 1086 del 1071.

**2.6.5.2. *L'edilizia***

***i) La definizione delle categorie di interventi e del connesso regime abilitativo quale principio fondamentale della materia***

La sentenza n. **2** ha rammentato che “la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente «governo del territorio», vincolando così la legislazione regionale di dettaglio” (sentenze nn. 68 del 2018 e 231 del 2016).

Nei medesimi termini si è espressa la sentenza n. **245**.

***ii) La definizione e il regime dei titoli abilitativi quale principio fondamentale della materia***

La sentenza n. **124** ha rammentato che la definizione dei titoli abilitativi per i diversi interventi edilizi “costituisce principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente «governo del territorio» e vincola la normativa regionale di dettaglio” (con specifico riguardo ai mutamenti di destinazione d'uso, sentenza n. 2 del 2021). Allo stesso modo, anche “il regime dei titoli abilitativi per le categorie dei vari

interventi edilizi costituisce principio fondamentale della materia di legislazione concorrente «governo del territorio» e vincola così la legislazione regionale di dettaglio” (sentenze nn. 54 e 2 del 2021, 68 del 2018).

In termini analoghi si è espressa la sentenza n. **54** (ove è altresì citata la sentenza n. 231 del 2016).

“La riconducibilità delle norme che disciplinano i titoli abilitativi al rango di principi fondamentali della materia «governo del territorio» è stata ripetutamente affermata” dalla Corte (sentenze nn. 2 del 2021, 125 del 2017, 49 del 2016 e 309 del 2011). Così la sentenza n. **245**.

***iii) L’obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla presentazione della superSCIA quale principio fondamentale della materia***

“L’obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione, stabilito dall’art. 23, comma 1, t.u. edilizia, concorre a caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della superSCIA, e costituisce anch’esso principio fondamentale della materia” del governo del territorio (sentenza n. 2 del 2021). Così la sentenza n. **245**.

***iv) Il principio fondamentale del vaglio dell’autorità amministrativa per i mutamenti di destinazione d’uso degli immobili***

“Dall’art. 10, comma 2, t.u. edilizia, si evince il principio fondamentale che prescrive, per i mutamenti di destinazione d’uso degli immobili o di loro parti, un vaglio dell’autorità amministrativa, rimesso alle più puntuali determinazioni della Regione, nel rispetto della normativa statale di principio. Tale vaglio si esplica nella segnalazione certificata d’inizio attività, con l’attivazione di controlli successivi, oppure, con più pregnante carattere preventivo, nel permesso di costruire, fermo il vincolo, stabilito dall’art. 10, comma 1, t.u. edilizia, della necessità del permesso (tra l’altro) per i mutamenti di destinazione d’uso nei centri storici” (permesso eventualmente sostituibile con la super SCIA). Così la sentenza n. **124** ove è richiamata la sentenza n. 2 del 2021.

***v) La vincolatività per le Regioni delle norme tecniche per le costruzioni***

Le norme tecniche per le costruzioni – aggiornate con d.m. 17 gennaio 2018, sulla base della previsione di cui all’art. 52 del d.P.R. n. 380 del 2001 – “sono vincolanti per le Regioni in quanto garantiscono, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, un regime unico, valido per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco valutazioni altamente tecniche” (sentenze nn. 125 del 2017 e 282 del 2016). Le Regioni non possono “sottrarsi all’obbligo di osservare e applicare tali norme tecniche” (sentenza n. 264 del 2019). Così la sentenza n. **78** che ha dichiarato inammissibili, per genericità, le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. h), e 118, terzo comma, Cost. – dell’art. 1 della legge calabrese n. 62 del 2019 in materia di interventi edilizi su immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2018.

***vi) I principi fondamentali concernenti la determinazione dell’indennità di espropriazione e la definizione dei presupposti di edificabilità legale***

La sentenza n. **64** ha puntualizzato che “la disciplina a livello nazionale dei criteri per la determinazione della giusta indennità e, in specie, la definizione dei presupposti che regolano l’edificabilità legale, vale a dire una qualità del bene che ne condiziona intrinsecamente il valore, si ergono al rango di principi fondamentali della materia” (sentenze nn. 147 del 1999, 80 del 1996, 153 del 1995 e 283 del 1993; ordinanze nn. 366 del 2003 e 444 del 2000). “Tali aspetti della normativa attengono ad un profilo essenziale dello statuto della proprietà (sentenza n. 5 del 1980), che non tollera, in linea con l’art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale” (sentenze nn. 159 del 2013, 295 del 2009, 73 del 2004 e 352 del 2001). In definitiva, “la disciplina dei presupposti di edificabilità legale esprime un principio fondamentale della materia del governo del territorio che non può ignorare ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene, né può eludere un ragionevole legame con il valore di mercato (sentenza n. 338 del 2011) ed esige un’attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale”.

**vii) La riserva allo Stato dei principi fondamentali in materia di interventi edilizi in zona sismica**

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **115**, (sentenze nn. 2 del 2021, 246 del 2019, 60 del 2017, 167 del 2014 e 254 del 2010), “la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica è riconducibile all’ambito materiale del governo del territorio, nonché a quello relativo alla protezione civile per i profili concernenti la tutela dell’incolumità pubblica. In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali”.

**viii) I principi fondamentali attinenti al preavviso o all’autorizzazione degli interventi edilizi in zona sismica nonché alla vincolatività per le Regioni delle definizioni degli interventi**

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **2**, l’analogo voce in *Protezione civile*.

**ix) L’obbligatorio controllo diretto sui progetti relativi agli interventi edilizi rilevanti in zone sismiche quale principio fondamentale inderogabile dal legislatore regionale**

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **115**, l’analogo voce in *Protezione civile*.

**x) Il principio fondamentale della “doppia conformità” per il rilascio del permesso in sanatoria**

La sentenza n. **77** ha precisato che “costituisce principio fondamentale della materia governo del territorio la verifica della cosiddetta doppia conformità” di cui all’art. 36 t.u. edilizia in base al quale “il responsabile dell’abuso, o l’attuale proprietario dell’immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l’intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda. Si tratta, infatti, di un adempimento finalizzato a garantire l’assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l’arco temporale compreso tra la realizzazione dell’opera e la presentazione dell’istanza volta ad ottenere l’accertamento di conformità” (sentenze nn. 232 e 107 del 2017, 101 del 2013).

**xi) La riferibilità del principio della “doppia conformità” anche agli interventi in zona sismica**

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **2**, l’analogo voce in *Protezione civile*.

**xii) Il carattere extra ordinem della normativa statale sui condoni e il divieto per il legislatore regionale di ampliare l’area della sanatoria, ferma l’ammissibilità di interventi specifici e più restrittivi per la tutela di valori paesaggistico-ambientali e archeologici**

La sentenza n. **181** ha puntualizzato che “l’insistente ricorso ad aggettivi come «eccezionale», «straordinario», «temporaneo» e «contingente», utilizzati per descrivere la normativa sui condoni edilizi, esprime la peculiare *ratio* di queste misure, da considerare come assolutamente *extra ordinem* e destinate a operare *una tantum* in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso. Per queste stesse ragioni, il legislatore regionale non può ampliare i limiti applicativi della sanatoria, né allargare l’area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato” (sentenze nn. 73 del 2017, 233 e 117 del 2015, 290 del 2009). “Al legislatore regionale compete l’articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale” (sentenze nn. 77 del 2021, 73 del 2017 e 233 del 2015), e, in questo contesto, “gli spetta il compito di farsi garante dei valori paesaggistico-ambientali e (...) archeologici, che rischierebbero di essere ulteriormente compromessi da un ampliamento del regime condonistico. L’intervento regionale può essere diretto solo a introdurre una disciplina più restrittiva di quella statale, nell’esercizio delle competenze in materia di governo del territorio, e quindi anche a proteggere meglio gli anzidetti valori”.

***xiii) La riserva al legislatore statale dei profili penalistici e delle scelte di principio in tema di condono edilizio***

In tema di condono edilizio, la giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 77 ha più volte 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, in particolare quelle relative all’*an*, al *quando* e al *quantum*, ossia la decisione sul se disporre un titolo abilitativo edilizio straordinario, quella relativa all’ambito temporale di efficacia della sanatoria e infine l’individuazione delle volumetrie massime condonabili” (sentenze nn. 70 del 2020, 208 del 2019, 68 del 2018 e 73 del 2017). “Solo nel rispetto di tali scelte di principio, competono poi alla legislazione regionale l’articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale” (sentenze nn. 73 del 2017 e 233 del 2015).

***xiv) Le caratteristiche di temporaneità e di eccezionalità del “terzo” condono edilizio del 2003 (l’estensione dell’efficacia ostativa ai vincoli di inedificabilità relativa) e il ruolo del legislatore regionale a tutela dell’ambiente e del paesaggio***

La sentenza n. 181 ha rammentato gli approdi giurisprudenziali relativi al cosiddetto terzo condono edilizio (art. 32 del d.l. n. 269 del 2003). Analogamente a quanto avvenuto per il cosiddetto secondo condono (art. 39 della legge n. 724 del 1994), il legislatore ha costruito la disciplina della terza sanatoria facendo perno sulla normativa del primo condono (artt. 31 e ss. della legge n. 47 del 1985). Sin da subito, la Corte è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della normativa condonistica del 2003, a seguito di numerosi ricorsi regionali in via d’azione. “Si è pertanto formata una cospicua giurisprudenza che, sulla scia della prima di queste decisioni (sentenza n. 196 del 2004), ha progressivamente definito le caratteristiche del cosiddetto terzo condono e ha delimitato la sfera di competenza delle regioni su tale oggetto, in ampia misura rientrante nella materia del governo del territorio”. Più volte è stato sottolineato, con riguardo alla sanatoria straordinaria del 2003, “il suo carattere temporaneo ed eccezionale rispetto all’istituto a carattere generale e permanente del permesso di costruire in sanatoria” (artt. 36 e 45 del d.P.R. n. 380 del 2001) nonché “il fatto di essere ancorato a presupposti in parte diversi e comunque sottoposto a condizioni assai più restrittive” (sentenza n. 196 del 2004). Più in generale, il condono è stato definito come un istituto “a carattere contingente e del tutto eccezionale” (sentenze nn. 427 e 416 del 1995), “ammissibile solo negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale (sentenza n. 369 del 1988), dovendo in altre parole trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza” (sentenze nn. 196 del 2004 e 427 del 1995). Il fondamento giustificativo di questa legislazione va individuato nella “necessità di chiudere un passato illegale in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell’abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria” (sentenze nn. 196 del 2004, 256 del 1996, 427 del 1995 e 369 del 1988; ordinanza n. 174 del 2002). Quanto alle caratteristiche del terzo condono, si è precisato che “esso si ricollega sotto molteplici aspetti ai precedenti condoni edilizi che si sono succeduti dall’inizio degli anni ottanta”, come è palesato dai molteplici rinvii alle corrispondenti disposizioni: essi attestano “una esplicita saldatura fra il nuovo condono ed il testo risultante dai due precedenti condoni edilizi di tipo straordinario, cui si apportano solo alcune limitate innovazioni”. In ordine all’ambito oggettivo di applicazione del terzo condono (già definito nella sentenza n. 196 del 2004), si è confermato che “costituiscono vincoli preclusivi della sanatoria anche quelli che non comportano l’inedificabilità assoluta” (sentenza n. 225 del 2012; ordinanza n. 150 del 2009): infatti, il condono del 2003 “è caratterizzato da un ambito oggettivo più circoscritto rispetto a quello del 1985”, per effetto di limiti ulteriori che si aggiungono a quelli originari e “non sono racchiusi nell’area dell’inedificabilità assoluta”. Tali considerazioni sono state riprese nella giurisprudenza successiva (sentenze nn. 77 del 2021, 70 del 2020, 208 del 2019, 68 del 2018, 73 del 2017, 233 e 117 del 2015), con la precisazione che “il ruolo del legislatore regionale, specificativo – all’interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono, contribuisce senza dubbio a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell’ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi” (sentenze nn. 208 del 2019 e 49 del 2006). Dalla giurisprudenza esaminata “emerge: per un verso, il carattere sicuramente più restrittivo del terzo condono rispetto ai precedenti, in ragione dell’effetto ostativo alla sanatoria anche dei vincoli che comportano inedificabilità relativa; per altro verso, il significativo ruolo riconosciuto al legislatore regionale, al quale – ferma

restando la preclusione all'ampliamento degli spazi applicativi del condono – è assegnato il delicato compito di rafforzare la più attenta e specifica considerazione di (...) interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio”.

***xv) L'assoggettamento al permesso di costruire o alla “super SCIA” dei mutamenti di destinazione d'uso di immobili compresi nei centri storici, pur se non accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 2 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 30, commi 1 e 4, della legge toscana n. 69 del 2019, che, nel modificare l'art. 134 della legge regionale n. 65 del 2014, per i mutamenti di destinazione d'uso di immobili o di loro parti, compresi nei centri storici, si limitano a richiedere il permesso di costruire o la SCIA “in alternativa”, anche nel caso in cui non siano accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie. La Corte ha ritenuto le norme regionali pienamente conformi al t.u. edilizia, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità che impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici anche in assenza di opere.

***xvi) L'(illegittima) esenzione degli interventi soggetti alla “super SCIA” dall'obbligo di iniziare i lavori o avviare il mutamento d'uso decorsi trenta giorni dalla segnalazione (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 2 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 30, comma 5, della legge toscana n. 69 del 2019 che – introducendo il comma 2-ter nell'art. 134 della legge regionale n. 65 del 2014 – prevedeva, per tutti gli interventi soggetti a SCIA alternativa al permesso di costruire, ivi compresi i mutamenti di destinazione d'uso senza opere nei centri storici, l'applicazione del procedimento stabilito per la SCIA dall'art. 145 della stessa legge regionale del 2014. Tale ultima disposizione non prevede l'obbligo di iniziare i lavori (ovvero, nel caso di mutamenti di destinazione senza opere, di dare effettivo avvio al mutamento d'uso) decorsi trenta giorni dalla segnalazione, obbligo, invece, stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia che, concorrendo a caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della “super SCIA”, costituisce un principio fondamentale della materia.

***xvii) La disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche e dei relativi titoli abilitativi (norme della Regione Toscana)***

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 2, l'analoga voce in *Protezione civile*.

***xviii) Le conseguenze sanzionatorie degli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire o SCIA, in totale difformità o con variazioni essenziali (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 2 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 51, comma 6, della legge toscana n. 69 del 2019 che, inserendo la lett. b-bis) nell'art. 196, comma 8, della legge regionale n. 65 del 2014, ha aggiunto, tra le ipotesi nelle quali non trovano applicazioni le sanzioni ivi previste, in caso di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, quella dei mutamenti urbanisticamente rilevanti della destinazione d'uso di immobili, non accompagnati dall'esecuzione di opere edilizie, ove ricadenti all'interno delle zone omogenee “A” di cui al D. M. 1444/1968 o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica. La Corte non ha ravvisato alcun contrasto tra l'impugnata normativa e il parametro interposto rappresentato dall'art. 31 t.u. edilizia che si riferisce a ipotesi ben distinte da quelle della mera modificazione dell'uso senza opere edilizie di un'unità immobiliare, prendendo in considerazione interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, o in totale difformità rispetto ad esso, che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso da quello oggetto del permesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto che dia vita a un organismo edilizio (o parte di esso) autonomamente utilizzabile. Per le medesime ragioni sono state ritenute non fondate le questioni relative agli artt. 53, comma 3, e 54, comma 1, della medesima legge regionale che, rispettivamente, dettano la disciplina sanzionatoria per gli interventi compiuti in assenza di SCIA o in difformità da essa e la

disciplina degli interventi di attività edilizia libera realizzati in difformità dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici dei Comuni.

***xix) Il recupero abitativo dei sottotetti e il transito dell'unità immobiliare alla categoria funzionale "residenziale" (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 2 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità - promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 66, comma 1, della legge toscana n. 69 del 2019 il quale consente che, per il tramite degli interventi di recupero abitativo dei sottotetti e contestualmente ad essi, si possa far transitare, mediante SCIA "ordinaria", l'unità immobiliare (cui il sottotetto accede) alla categoria funzionale residenziale. La stessa norma precisa che ciò non può avvenire nei centri storici per i quali impone il permesso di costruire o la "super SCIA", secondo quanto stabilito dal t.u. edilizia. La Corte non ha ravvisato il contrasto con nessun principio fondamentale statale in materia edilizia, in quanto il legislatore regionale si è limitato a fare uso della facoltà riconosciuta dall'art. 10, comma 2, t.u. edilizia che consente alle Regioni di stabilire "con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività", fermo restando il vincolo, stabilito dall'art. 10, comma 1, della necessità del permesso per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici (permesso eventualmente sostituibile con la "super SCIA").

***xx) La disciplina veneta per il recupero dei sottotetti a fini abitativi***

***- L'introduzione di specifici requisiti di altezza e aeroilluminazione***

La sentenza n. 54 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge veneta n. 51 del 2019, impugnati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., in quanto, nel dettare prescrizioni per gli interventi di recupero dei sottotetti sulle altezze minime dei locali abitativi e sui requisiti di aeroilluminazione, contrasterebbero con i principi fondamentali in materia di tutela della salute e di governo del territorio. La Corte ha osservato che la disciplina regionale interessa la "sola porzione dell'unità abitativa costituita dal recupero edilizio dei sottotetti", laddove l'unità abitativa "deve preesistere e possedere già i prescritti requisiti di abitabilità". Il d.m. 5 luglio 1975, nel fissare gli standard uniformi dei menzionati requisiti, non detta prescrizioni per una fattispecie così specifica, quale quella dei sottotetti. Ne discende che, ritenuta la natura "di *lex specialis* della disciplina relativa ai requisiti di abitabilità dei sottotetti concernenti altezza e aeroilluminazione, non regolati a livello di legislazione statale", le leggi regionali possono "dettare proprie discipline (...) a tutela delle medesime esigenze di salubrità e igiene di cui si fa carico la disciplina statale".

***- L'(illegittima) applicabilità della SCIA ordinaria a tutti gli interventi di recupero, compresi quelli assoggettati a permesso di costruire o a SCIA "alternativa"***

La sentenza n. 54 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 2, della legge veneta n. 51 del 2019, limitatamente alle parole "sono soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e", in quanto assoggettava a SCIA ordinaria gli interventi di recupero dei sottotetti. Tali interventi sono "da ricondurre a quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, i quali sono assoggettati a permesso di costruire (o a SCIA alternativa) se rientrano in una delle tipologie dell'art. 10, comma 1, lettera c), del medesimo testo unico, mentre sono soggetti a SCIA ordinaria se non vi rientrano". Pertanto, la disposizione impugnata, nella sua originaria formulazione, poteva "facilmente indurre i destinatari del precetto a ritenere sufficiente la SCIA ordinaria per gli interventi in questione, compresi quelli assoggettati a permesso di costruire o a SCIA alternativa in base al t.u. edilizia", in contrasto con un principio fondamentale in materia di governo del territorio. In base alla disciplina residua del censurato art. 3, gli interventi di recupero dei sottotetti "comportano la corresponsione del contributo di costruzione", conformemente all'art. 23 del t.u. edilizia che "consente alle leggi regionali di individuare ulteriori ipotesi di intervento", oltre a quelli soggetti a permesso di costruire e SCIA alternativa "per cui è richiesto tale contributo".

***xxi) La realizzabilità di interventi di recupero di sottotetti in immobili già esistenti alla data del 31 dicembre 2019 (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. **118** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 3 Cost. – dell’art. 10, comma 1, lett. a) e b), della legge abruzzese n. 3 del 2020 che, nel modificare l’art. 1 della legge regionale n. 10 del 2011, ammette il recupero dei sottotetti esistenti alla data del 31 dicembre 2019: ciò che era consentito dalla citata legge oggetto di revisione soltanto limitatamente a quelli esistenti alla data della sua entrata in vigore. Per la Corte, il ricorrente “assume erroneamente” che le disposizioni censurate “abbiano effetto retroattivo, e come tali siano idonee a pregiudicare la certezza del diritto e l’affidamento di eventuali controinteressati. In realtà, esse si limitano a consentire – evidentemente con efficacia *pro futuro* – interventi di recupero di sottotetti in immobili già esistenti alla data del 31 dicembre 2019 (data poi anticipata al 30 giugno dello stesso anno per effetto della citata disposizione della legge regionale Abruzzo n. 14 del 2020): nessun dato testuale, in particolare, induce a ritenere che esse intendano regolarizzare abusi già compiuti”.

***xxii) L’individuazione, ai fini dell’indennità di espropriazione, delle aree con edificabilità legale in sede di perimetrazione della zona urbanizzata da parte del Piano Strutturale Comunale, salvi i vincoli imposti dalla disciplina statale (norme della Regione Emilia-Romagna)***

La sentenza n. **64** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 20, comma 1, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 37 del 2002, impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che, ai fini della determinazione dell’indennità di espropriazione, la possibilità legale di edificare è presente nelle aree ricadenti all’interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal piano strutturale comunale (PSC), oltre che nelle aree cui è riconosciuta dalle previsioni del piano operativo comunale (POC). In via preliminare la Corte ha evidenziato che, se il legislatore regionale avesse inteso attribuire il carattere dell’edificabilità legale ad un’area per il suo mero inserimento nel perimetro urbanizzato, la norma impugnata, in effetti, non avrebbe rispettato i principi fondamentali in materia di governo del territorio (artt. 32 e 37 del d.P.R. n. 327 del 2001). La disciplina a livello nazionale dei criteri per la determinazione della giusta indennità e, in particolare, dei presupposti di edificabilità legale esprime un principio fondamentale della suddetta materia che non può ignorare i requisiti specifici del bene, il legame con il valore di mercato e l’attuazione uniforme su tutto il territorio statale. Il coordinamento della norma censurata con i principi fondamentali della materia si desume in via interpretativa. In particolare, l’art. 21 della legge regionale regola ipotesi di inedificabilità assoluta nelle stesse aree ricomprese nel perimetro urbanizzato. Pertanto, l’armonia normativa della disciplina regionale non attribuisce alla perimetrazione della zona urbanizzata da parte del PSC un carattere assoluto per individuare le aree con edificabilità legale. All’interno di tale area si possono ravvisare vincoli, escludenti l’edificabilità legale, imposti da principi fondamentali dettati in materia dalla disciplina statale. Difatti, sono prive di edificabilità legale non solo le aree indicate dal citato art. 21, ma anche tutte le zone omogenee che, in base al d.P.R. n. 327 del 2001, sono interessate da vincoli di inedificabilità assoluta o sono state rese edificabili da un vincolo espropriativo, al solo fine di consentire la realizzazione di un’opera pubblica su un terreno che in principio non era edificabile. Tale interpretazione, del resto, è in linea con la *ratio* dell’intera normativa regionale del 2002 sugli espropri, la quale precisa che per tutto quanto non disposto dalla legge, trovano applicazione le norme del citato d.P.R., che continueranno ad avere applicazione in Emilia-Romagna anche a seguito dell’entrata in vigore della legge regionale. L’interpretazione sistematica dell’impugnato art. 20, comma 1, esclude, così, ogni dubbio di legittimità costituzionale non solo sotto il profilo della disparità di attuazione rispetto al restante territorio nazionale ma anche in ordine alla irragionevole omogeneità di trattamento dei proprietari di aree aventi differente destinazione urbanistica e quindi diverso valore di mercato. L’inserimento di un’area nel perimetro urbanizzato del territorio comunale non può garantire in assoluto l’edificabilità legale, “poiché la previsione regionale deve essere coordinata con i principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale; di conseguenza, le aree non edificabili, alla stregua di quest’ultima, restano tali e nessuna irragionevole omogeneità di trattamento fra terreni con diversa vocazione edificatoria viene a determinarsi all’interno del perimetro urbanizzato”.

***xxiii) La (illegittima) regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie, mediante presentazione di SCIA e previo pagamento di sanzione pecuniaria (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. 77 ha dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 1 e 2 della legge veneta n. 50 del 2019 che consentivano la regolarizzazione amministrativa delle opere edilizie eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977, mediante presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento di sanzione pecuniaria. Le denunciate disposizioni, nel richiedere ai fini della regolarizzazione anche la presentazione di una SCIA, producevano un effetto sostanziale che non era "circoscritto all'esclusione della sanzione demolitoria – sostituita da quella pecuniaria, seppur con salvezza degli effetti civili e penali dell'illecito (...) – ma si estende(va) al rilascio di un diverso titolo abilitativo". Infatti, oltre al mantenimento dell'immobile abusivo nella disponibilità del soggetto interessato, le norme censurate prevedevano "che il titolo originario, stabilito dal legislatore statale, (fosse) sostituito dal nuovo titolo, conseguente alla presentazione della SCIA", determinando così gli effetti di un'inammissibile sanatoria straordinaria (sentenza n. 233 del 2015) "che si differenzia(va), in quanto tale, dall'istituto a carattere generale e permanente del permesso di costruire in sanatoria" ex art. 36 t.u. edilizia. In materia di condono edilizio le scelte di principio spettano al legislatore statale mentre l'intervento del legislatore regionale è consentito in quanto espressivo "della funzione di governo del territorio tipica della disciplina urbanistica ed edilizia, rimessa alla potestà legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato (...) e in particolare di quelli desumibili dal t.u. edilizia" (sentenza n. 2 del 2019). In base al principio della verifica della doppia conformità di cui al menzionato art. 36 t.u. edilizia, il rilascio del permesso in sanatoria è condizionato all'accertamento della conformità dell'intervento "alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda", anche per le opere, già realizzate o in corso, soggette a SCIA. Con la presentazione della segnalazione certificata di inizio attività in esame, invece, "il soggetto interessato attesta(va) la conformità dell'opera alla normativa regionale sopravvenuta, in vigore al momento della segnalazione; ma non ne attesta(va) la conformità alla disciplina vigente al momento della realizzazione dell'intervento", costituendo la difformità, anzi, il presupposto per l'avvio della procedura di regolarizzazione. La pronuncia, atteso il difetto di autonoma portata normativa delle residue disposizioni della legge regionale (artt. 3, 4, 5 e 6), ne ha dichiarato l'illegittimità in via consequenziale.

***xxiv) Il divieto di attività edilizie quale misura di salvaguardia disposta, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, per il territorio interessato dall'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica (norme della Regione Lazio)***

L'ordinanza n. 99 ha dichiarato manifestamente infondate, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117, commi primo e terzo, Cost., le questioni di costituzionalità dell'art. 7 della legge della Regione Lazio n. 7 del 2018, il quale prevede un ampliamento del parco regionale dell'Appia Antica e dispone, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, misure di salvaguardia consistenti nel divieto di attività edilizie. La disposizione ha inciso sugli interessi della società ricorrente nel giudizio *a quo*, che nel 2016 aveva presentato un programma integrato di intervento (PRINT), peraltro mai approvato, relativo ad aree ricadenti nel perimetro dell'ampliamento. Sono state confermate le conclusioni della sentenza n. 276 del 2020, che ha dichiarato non fondate identiche questioni, sollevate nel corso di un altro giudizio amministrativo, tanto più che, rispetto al caso precedente, le aspettative edificatorie della ricorrente erano minori, non essendo stato approvato il PRINT. In primo luogo, è stata esclusa la disparità di trattamento tra la situazione della ricorrente e quella dei proprietari dei terreni inclusi nel parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge, in quanto per questi ultimi i preesistenti strumenti urbanistici attuativi non sono stati fatti salvi dalle leggi istitutive e ampliative del parco, ma dal piano del parco stesso. Sotto altro profilo, non è stata ravvisata la disparità di trattamento nemmeno rispetto ai sottoscrittori degli altri PRINT limitrofi esclusi dall'ampliamento del parco, in quanto il perimetro dell'estensione corrisponde alla proposta di ampliamento avanzata nel 2002 dall'Ente parco in sede di adozione del relativo piano e l'approvazione della norma di legge si collegava espressamente al procedimento di formazione del piano del parco e al parere del Comitato regionale per il territorio, come risultante dal documento di indirizzo redatto dalla conferenza degli enti territoriali interessati; inoltre, il rimettente non ha contestato il pregio ambientale dei terreni oggetto dell'ampliamento del parco né aveva

illustrato un simile pregio ambientale dei terreni esclusi, dando viceversa atto del mancato inizio dell'edificazione sui primi e dell'avvenuto inizio delle costruzioni sui secondi. È stata poi esclusa la violazione degli artt. 42, terzo comma, e 41 Cost. in quanto i limiti alla proprietà con finalità di tutela paesaggistica e ambientale, a differenza dei vincoli urbanistici che derivano da scelte amministrative discrezionali, esprimono caratteristiche intrinseche del bene, di cui l'amministrazione si limita a registrare l'esistenza. Quanto alla supposta violazione dell'art. 6 CEDU, si è ribadito che la norma censurata, non essendo retroattiva, in virtù del principio *tempus regit actum*, non è idonea a influire sulla validità degli atti amministrativi oggetto dei giudizi amministrativi pendenti al momento della sua entrata in vigore. Sulla base della giurisprudenza della Corte EDU, secondo cui il divieto di edificazione imposto per finalità di tutela ambientale costituisce un limite volto a disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale, non è stata ravvisata nemmeno la violazione dell'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU. Infine, quanto al lamentato superamento del limite temporale di differimento dello *ius aedificandi* recato dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, si è osservato che detto parametro riguarda la salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, mentre dalle misure in esame, concernenti aree naturali protette, derivano vincoli di natura conformativa, sottoposti ad un regime diverso e non soggetti a termine di scadenza.

***xxv) La previsione di controlli a campione sui progetti relativi a interventi edilizi di minore rilevanza o privi di rilevanza in zone sismiche (norme della Regione Liguria)***

La sentenza n. 115 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lett. b), della legge ligure n. 29 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto prevede il controllo a campione, secondo modalità fissate da un provvedimento della Giunta regionale, dei progetti depositati relativi a interventi edilizi in zone sismiche. Acclarata la riconducibilità della disciplina degli interventi edilizi in zona sismica alle materie di competenza concorrente del governo del territorio e, per gli aspetti relativi alla tutela della pubblica incolumità, della protezione civile, la Corte ha osservato che le disposizioni del t.u. edilizia che prevedono adempimenti rispondenti a esigenze unitarie, pregnanti di fronte al rischio sismico, assumono la valenza di principio fondamentale nelle predette materie. In particolare, tale valenza possiede l'art. 94-*bis* che "introduce una differenziazione fra tipologie di intervento edilizio in zone sismiche (...) a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità", alla quale "corrisponde una distinta disciplina del relativo procedimento autorizzatorio". In base alla citata disposizione, per gli interventi classificati come di minore rilevanza o privi di rilevanza non è richiesta l'autorizzazione sismica preventiva, potendo i relativi lavori "essere iniziati già a seguito del preavviso scritto", e le Regioni "possono istituire controlli anche con modalità a campione" sui relativi progetti. Diversamente, per gli interventi classificati come rilevanti "è obbligatorio il controllo diretto sui progetti, in cui si concretizza la procedura relativa al rilascio dell'autorizzazione sismica" e, pertanto, resta "precluso al legislatore regionale sostituire il controllo diretto con quello campione". Anche alla luce del quadro normativo regionale "i controlli a campione sono ammissibili esclusivamente per gli interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza" poiché l'impugnato art. 4, comma 1, lett. b), deve essere letto in combinato disposto con gli artt. 6 e 6-*bis* della legge regionale n. 29 del 1983: il primo subordina l'avvio di determinati interventi al deposito del progetto esecutivo presso lo sportello unico dell'edilizia ed il secondo, stabilendo che l'autorizzazione sismica viene rilasciata in conformità alle disposizioni del t.u. edilizia, comporta che essa debba essere richiesta in relazione agli interventi ivi definiti rilevanti. Di conseguenza, anche secondo la normativa regionale, i controlli a campione "riguardano necessariamente quei progetti su cui non deve intervenire l'autorizzazione sismica e, quindi, quelli attinenti agli interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza" il cui avvio è subordinato al solo deposito del progetto esecutivo. Infine, non risulta fondata la tesi secondo cui "in base all'impianto del combinato disposto degli artt. 5-*bis* e 7-*bis* della L.R. n. 29/1983 (...) la definizione degli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità viene invece attribuita ad un provvedimento della Giunta della Regione Liguria, che può dunque estendere o allargare il novero dei controlli a campione rispetto alla disciplina di principio statale". Infatti, anche se il comma 1, lett. a), del citato art. 5-*bis* prevede che la Giunta individua gli interventi privi di rilevanza ai fini della pubblica incolumità, "la norma impugnata ha mantenuto il richiamo alla sola lettera c) dell'art. 5-*bis* che non ha attinenza con l'individuazione degli interventi soggetti o meno ad autorizzazione sismica", ma con l'individuazione "di criteri volti a perseguire uniformità e omogeneità sul territorio regionale nell'applicazione delle procedure in materia sismica".

***xxvi) La disciplina ligure per il riutilizzo di locali accessori, pertinenze di fabbricati e immobili non utilizzati***

***- La (illegittima) subordinazione a SCIA ordinaria dei mutamenti di destinazione d'uso, senza opere, degli immobili posti nei centri storici***

La sentenza n. **124** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge ligure n. 30 del 2019, nella parte in cui, con riguardo ai locali accessori e alle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, subordinava gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività *ex art. 13-bis* della legge regionale n. 16 del 2008, anche in relazione agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968. Ai sensi dell'art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001, il passaggio a una categoria funzionale autonoma (residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, rurale), anche quando non accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie, è rilevante in quanto implica un più elevato impatto sul carico urbanistico, che si configura come rapporto di proporzione quali-quantitativa tra insediamenti e standard per servizi di una determinata zona territoriale. L'art. 10, comma 2, t.u. edilizia prevede che le Regioni devono stabilire quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti siano subordinati a permesso di costruire e quali a segnalazione certificata di inizio attività. Inoltre, la disciplina regionale di dettaglio deve coordinarsi con l'art. 10, comma 1, t.u. – che individua gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio subordinati a permesso di costruire – e, in particolare, con la lett. c) della suddetta disposizione che subordina a permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso. La normativa censurata, quindi, nel prevedere la segnalazione certificata d'inizio attività, si allinea all'art. 10, comma 2, t.u. edilizia, che, in via generale, consente alle Regioni di determinare quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili, o di loro parti, richiedano il permesso di costruire e quali siano sottoposti alla mera SCIA. Tuttavia, essa si discosta dalla normativa statale di principio nella parte in cui, in virtù della sua formulazione generale e onnicomprensiva, ritiene sufficiente la SCIA ordinaria anche per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili posti nei centri storici, in contrasto con le esigenze di più incisiva tutela che presiedono a tale normativa. D'altronde, la disciplina del testo unico dell'edilizia, interpretata alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità, “impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d'uso nei centri storici anche in assenza di opere” (sentenza n. 2 del 2021) in quanto il legislatore statale ha considerato tali interventi con particolare rigore, assoggettandoli proprio al preventivo rilascio del permesso di costruire.

***- Il riutilizzo per i fini di legge in deroga alla disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali***

La sentenza n. **124** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 3, comma 1, della legge ligure n. 30 del 2019 (nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2020), che consente il riutilizzo, per i fini di legge, di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili non utilizzati, anche diroccati, in deroga alla disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali. La denunciata disciplina non ha introdotto una deroga vietata dal regime statale dei titoli abilitativi e non ha delineato una peculiare tipologia di permesso di costruire in deroga (sentenza n. 282 del 2016), svincolata dal preventivo vaglio del Consiglio comunale e volta a legittimare qualsiasi difformità. Essa, piuttosto, ha il fine precipuo di definire il campo di applicazione degli interventi di riutilizzo dei locali indicati senza alterare il regime dei titoli abilitativi. In altri termini, le deroghe alla pianificazione comunale “devono essere inquadrate nella finalità sottesa alla disciplina impugnata” che si prefigge, tra l'altro, di incentivare il riuso del patrimonio edilizio esistente e ridurre il consumo di suolo. In tale contesto la legge regionale, “fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali” (sentenze nn. 179 del 2019 e 245 del 2018), “statuisce una deroga alla pianificazione comunale, senza stravolgere il regime dei titoli abilitativi, che si sostanzia in un principio fondamentale nella materia governo del territorio”.

***- La (illegittima) previsione di 2,40 metri quale altezza interna minima dei locali destinati alla permanenza di persone e la possibilità di assicurare il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e altezza mediante opere edilizie sui prospetti del fabbricato o impianti e attrezzature tecnologiche***

La sentenza n. 124 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge ligure n. 30 del 2019 il quale stabiliva che l'altezza interna dei locali destinati alla permanenza di persone non potesse essere inferiore a 2,40 metri. Le previsioni in tema di altezze interne degli edifici, dettate dal d.m. 5 luglio 1975, si prefiggono di salvaguardare le condizioni di abitabilità e agibilità degli edifici e rappresentano diretta attuazione delle prescrizioni stabilite dal r.d. n. 1265 del 1934, fonte normativa di rango primario, che la norma secondaria attua e specifica definendone il contenuto minimo inderogabile, dal quale la verifica dell'abitabilità non può prescindere. L'inderogabilità dei requisiti di altezza minima (sentenza n. 256 del 1996) "risponde a esigenze di tutela della salubrità degli ambienti e della salute delle persone che vi dimorano". Le prescrizioni riguardanti l'altezza interna degli edifici, inoltre, al pari dei parametri di aeroilluminazione, "perseguono l'essenziale finalità di conformare l'attività edilizia e, in tale ambito, apprestano misure volte anche a garantire il diritto alla salute nel contesto dell'abitazione, spazio di importanza vitale nell'esistenza di ogni persona", configurandosi come principi fondamentali in materia di governo del territorio, vincolanti per la legislazione regionale di dettaglio. È stato perciò ravvisato il contrasto della normativa regionale – che fissava requisiti di altezza interna inferiori a quelli prescritti dalla fonte statale – con il richiamato principio fondamentale. Non sono stati ritenuti pertinenti i richiami alle sentenze nn. 245 del 2018 – che non ha analizzato il tema della compatibilità di previsioni regionali con la normativa inderogabile posta dal d.m. 5 luglio 1975 – e 54 del 2021, che si confronta espressamente con le prescrizioni del citato decreto ma solo per affermarne l'inapplicabilità alla speciale normativa in tema di sottotetti. Tale ultima pronuncia, quindi, presenta una *ratio decidendi* che si fonda sulla peculiare morfologia dei sottotetti e non può essere estesa all'eterogenea categoria degli immobili disciplinati dalla disposizione impugnata". Le norme del decreto ministeriale, proprio perché "dettate a salvaguardia della salubrità degli ambienti e della salute di chi li abita e calibrate anche sulla specificità dei diversi locali abitativi e del contesto in cui sorgono, (...) rispondono a scelte statali, che non possono essere vanificate dalla disciplina regionale di dettaglio". Diversamente, sono state considerate non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 3, comma 3, della legge ligure n. 30 del 2019, ove si prevede che il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e dell'altezza minima interna sia assicurato anche mediante opere edilizie che interessano i prospetti del fabbricato oppure mediante l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche. Quanto all'altezza minima interna, infatti, la previsione deve essere letta alla luce della pronunciata declaratoria di illegittimità, essendo i requisiti di altezza interna quelli imposti dalla normativa statale. In merito ai parametri di aeroilluminazione, il legislatore regionale non solo "non deroga all'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975", che impone per tutti i locali degli alloggi una illuminazione naturale diretta e adeguata alla destinazione d'uso, ma detta anche una disciplina di dettaglio sull'ampiezza delle finestre e sul fattore luce diurna da garantire.

***- L'applicazione agli interventi successivi alla sua entrata in vigore, riguardanti immobili legittimamente realizzati o di cui sia stata vagliata la conformità alla normativa edilizia***

La sentenza n. 124 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 4, comma 3, della legge ligure n. 30 del 2019 (nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 3, della legge regionale n. 1 del 2020), che promuove il riutilizzo, per vari scopi, di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, e di immobili, anche diruti, non utilizzati da almeno cinque anni, purché realizzati in modo legittimo o con regolare legittimazione alla data di entrata in vigore della legge. La Corte, alla luce del dato letterale della normativa impugnata e delle finalità ispiratrici, ha escluso che essa determini una regolarizzazione retroattiva degli abusi preesistenti e, conseguentemente, non ha ravvisato una sua irragionevolezza per arbitraria lesione di un affidamento meritevole di tutela. La disciplina regionale – che si applica agli interventi di riutilizzo successivi alla sua entrata in vigore, a condizione che riguardino immobili legittimamente realizzati o di cui sia stata vagliata la conformità alla normativa edilizia, con il rilascio del titolo abilitativo o l'approvazione del programma integrato di

intervento – “delimita in senso restrittivo i presupposti degli interventi di riutilizzo che intende promuovere, senza introdurre alcuna sanatoria *extra ordinem* delle irregolarità preesistenti”. Essa non mira alla regolarizzazione di preesistenti condotte abusive, le quali non potrebbero essere ricondotte agli interventi di riutilizzo che il legislatore regionale intende favorire con misure mirate (sentenza n. 118 del 2021). Inoltre, la fattispecie scrutinata non è assimilabile a quelle esaminate nelle sentenze nn. 73 del 2017 e 70 del 2020 che hanno dichiarato illegittime alcune disposizioni, rispettivamente, lucane e pugliesi, le quali, dietro lo schermo dell’interpretazione autentica, avevano retroattivamente convalidato interventi difformi dagli strumenti urbanistici vigenti al momento della realizzazione, introducendo surrettiziamente una sanatoria in contrasto con il principio fondamentale della doppia conformità.

***xxvii) La (illegittima) proroga automatica e triennale dei titoli edilizi in scadenza durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (norme della Regione Lombardia)***

La sentenza n. 245 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 28, comma 1, lett. a), della legge lombarda n. 18 del 2020 (come delimitato nel suo ambito di applicazione dall’art. 20, comma 2, lett. b), della legge regionale n. 22 del 2020), nella parte in cui prevedeva la proroga automatica triennale di tutti gli atti o titoli edilizi abilitativi, in scadenza durante l'emergenza COVID-19. La norma regionale contrastava con le disposizioni statali (artt. 103, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020 e 10, comma 4, del d.l. n. 76 del 2020) in materia di governo del territorio, relative alla proroga generalizzata dei titoli abilitativi a causa dell'emergenza epidemiologica, qualificate come principi fondamentali. Innanzitutto, era palese la diversità della proroga disposta dalla Regione, con riferimento sia all’oggetto – individuato in tutti gli atti in scadenza dal 31 gennaio 2020 al 31 dicembre 2021, rispetto a quelli in scadenza tra il 31 gennaio e il 31 luglio 2020 indicati dal citato art. 103 –, sia alla durata della proroga, che la disposizione regionale ha indicato in tre anni dalla scadenza, mentre la normativa statale ha individuato il termine finale nel novantesimo giorno successivo alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. Il menzionato art. 10, comma 4, ha previsto una disciplina specifica della proroga dei termini di inizio e ultimazione dei lavori indicati nei permessi di costruire *ex art.* 15 del d.P.R. n. 380 del 2001, eliminando l’automatismo e subordinando la concessione della proroga alla richiesta dell’interessato, nonché alla perdurante compatibilità del titolo con gli strumenti urbanistici approvati o adottati. Inoltre, nel testo risultante a seguito della conversione del d.l. n. 76 del 2020, è previsto un termine differenziato di proroga, rispettivamente di uno e tre anni. La disciplina regionale era, pertanto, assolutamente differente da quella statale. Di recente la Corte ha ribadito che la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente di governo del territorio; in particolare nella determinazione della durata si ravvisa un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell’ambiente e dell’ordinato sviluppo urbanistico. L’obiettivo perseguito dall’intervento statale, durante l'emergenza epidemiologica, è consistito nel prorogare i titoli abilitativi in termini omogenei su tutto il territorio nazionale e le gravi difficoltà nel settore delle costruzioni in Lombardia non potevano giustificare l’introduzione di un regime regionale difforme.

***2.6.5.3. L’urbanistica***

***i) Il riutilizzo di locali accessori, pertinenze di fabbricati e immobili non utilizzati per i fini di legge in deroga alla disciplina dei vigenti strumenti e piani urbanistici comunali (norme della Regione Liguria)***

Si vedano *supra*, in relazione alla sentenza n. 124, l’analogo voce e sottovoce in *L’edilizia*.

***ii) La riduzione di termini relativi al procedimento di formazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti (norme della Regione Piemonte)***

La sentenza n. 125 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell’art. 61 della legge piemontese n. 13 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lett. s), e 120 Cost., in quanto prevede la riduzione di alcuni termini relativi al procedimento di formazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue

varianti che interessano la fase dell'adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale. La norma denunciata, riconducibile alla competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, incide sulla disciplina contenuta nell'art. 15 della legge regionale n. 56 del 1977 la quale delinea "un procedimento complesso e articolato, in linea con i principi stabiliti dal legislatore statale agli articoli da 7 a 10 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 (Legge urbanistica) oltre che nei provvedimenti legislativi che (...) hanno disposto il trasferimento alle Regioni della competenza in materia di urbanistica". In particolare, la proposta del progetto preliminare del piano regolatore elaborata dal Comune va sottoposta al parere di una prima Conferenza di copianificazione e valutazione che si esprime entro 90 giorni, formulando pareri e osservazioni in base ai quali il Comune predispone la proposta definitiva. Viene quindi convocata una seconda Conferenza che deve esprimersi sulla proposta definitiva entro il termine, inizialmente fissato in 120 giorni, che la disposizione censurata ha ridotto a 90 giorni, limitando altresì da 60 a 30 giorni la durata della proroga di cui la seconda Conferenza, con il consenso unanime dei partecipanti, può disporre. Lo strumento urbanistico viene approvato con delibera del Consiglio comunale "che dà atto di aver recepito integralmente gli esiti della seconda Conferenza". Il descritto procedimento è stato più volte modificato dal legislatore piemontese "anche in vista della necessità dell'adeguamento alle indicazioni dettate dal legislatore statale in tema di pianificazione paesaggistica", e, in particolare, alle indicazioni *ex art.* 145, comma 5, cod. beni culturali il quale prescrive "che la Regione, nel disciplinare il procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica (...) assicuri la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento". L'art. 15-*bis* della legge piemontese n. 56 del 1977, introdotto dalla legge regionale n. 17 del 2013, ha previsto la partecipazione del MiBAC alla Conferenza di copianificazione e valutazione, "con diritto di voto, e ha attribuito al suo parere carattere vincolante in merito agli aspetti riguardanti i beni paesaggistici". Inoltre, la Regione ha stipulato "un accordo con il MiBAC finalizzato all'approvazione congiunta del PPR" nel quale si è anche impegnata a "promuovere (...) l'adeguamento alle previsioni dello stesso, da parte dei Comuni, della Città Metropolitana, delle Province e degli Enti gestori delle Aree naturali protette (...) dei relativi strumenti di pianificazione, (...) assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento". In ottemperanza a tale accordo, sono state introdotte "ulteriori norme regionali volte a rafforzare la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici al PPR", come il Regolamento n. 4/R del 2019 che ha istituito un tavolo tecnico tra Regione e MiBAC. Ne discende che "la limitata riduzione dei termini prevista dalla norma impugnata non è tale da compromettere il coinvolgimento degli organi ministeriali", assicurato anche dal carattere vincolante del parere del MiBAC. Anche "a seguito delle modifiche introdotte dalla norma impugnata, la partecipazione prescritta dall'art. 145, comma 5, del cod. beni culturali e dall'art. 4 dell'accordo, continua, in definitiva, ad essere assicurata (sentenza n. 74 del 2021), nel rispetto delle indicazioni del legislatore statale e del principio di leale collaborazione, suggellato dal citato accordo, e in linea con le esigenze di un'adeguata ponderazione e tutela dei valori paesaggistico-ambientali".

***iii) L'innalzamento, ai fini dell'individuazione delle varianti parziali al piano regolatore generale, delle percentuali di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentiti dal piano vigente per le attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive (norme della Regione Piemonte)***

La sentenza n. 125 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 62 della legge piemontese n. 13 del 2020 impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lett. s), e 120 Cost., in quanto prevede l'innalzamento, ai fini dell'individuazione delle varianti parziali al piano regolatore generale, delle percentuali di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentite dal piano vigente per le attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive. Il legislatore piemontese, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio, con la legge regionale n. 56 del 1977, ha "individuato, entro il perimetro dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale" (in specie art. 10 della Legge urbanistica n. 1150 del 1942) "varianti generali, strutturali e parziali". L'art. 17 della legge n. 56 del 1977 prevede che le varianti parziali "non devono modificare l'impianto strutturale del PRG vigente, (...) né modificare (...) gli ambiti individuati come insediamenti storici o beni culturali o paesaggistici". Inoltre, per rientrare tra le varianti parziali, "gli interventi non devono aumentare o ridurre la quantità globale delle aree per servizi al di là di una certa percentuale puntualmente indicata (...), né

incrementare la capacità insediativa residenziale (...), così come le superfici territoriali o gli indici di edificabilità previsti dal PRG vigente relativi attività produttive, direzionali, commerciali, turistico-ricettive al di sopra di percentuali modeste pure tassativamente indicate”. La norma censurata “ha innalzato il limite massimo consentito in termini di incremento delle superfici territoriali o degli indici di edificabilità previsti dal PRG vigente, relativi ad attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive”, ai fini dell’individuazione delle varianti parziali, e, al comma 2, ha stabilito che l’incremento deve essere “volto all’ampliamento e alla riorganizzazione di un’attività esistente e insediata nelle aree già destinate a tali attività e (...) adeguatamente servito da opere di urbanizzazione primaria”. Presentando i predetti requisiti, gli interventi sono soggetti a una procedura semplificata di autorizzazione la quale, tuttavia, in presenza di beni paesaggistici “non solo implica il coinvolgimento del MiBAC, chiamato a pronunciarsi in merito alla conformità della variante al PPR, ma assegna al parere favorevole di quest’ultimo un effetto determinante ai fini della stessa approvazione della variante”, come previsto dall’art. 17, comma 7 della legge n. 56. Al riguardo, il Regolamento regionale n. 4/R del 2019 prevede che il MiBAC, oltre a partecipare alle procedure di approvazione delle varianti strutturali e generali, “partecipa alle procedure di approvazione delle altre tipologie di variante qualora le previsioni della variante ricadano su un’area o su un immobile sottoposto a tutela paesaggistica ai sensi dell’art. 134 del Codice” e precisa che “nella deliberazione di adozione delle varianti parziali è dichiarato espressamente il rispetto delle disposizioni cogenti e immediatamente prevalenti e di tutte le altre norme del PPR”. Pertanto, “la modifica regionale introdotta, grazie anche al coinvolgimento degli organi ministeriali, che è comunque assicurato, non sottrae le varianti parziali al rigoroso rispetto delle prescrizioni del PPR”. Inoltre, atteso che, ai sensi dell’art. 17, comma 8, della legge regionale n. 56 del 1977, le varianti parziali sono sempre soggette a verifica preventiva di assoggettabilità a VAS, esse non vengono sottratte neppure “alle necessarie verifiche ambientali stabilite dal legislatore statale nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente (...) che funge da limite a quelle regionali, in quanto strumentale a garantire la primaria protezione dei valori paesaggistico-ambientali” (sentenze nn. 118 del 2019 e 197 del 2014).

## ***2.6.6. “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”***

### ***2.6.6.1. Le energie rinnovabili***

#### ***i) Nozione***

La sentenza n. 46 ha precisato che “le fonti energetiche rinnovabili (FER), definite talvolta alternative, sono quelle forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono esauribili nella scala dei tempi umani e, per estensione, il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future (sentenza n. 237 del 2020)”.

#### ***ii) Il favor per le fonti energetiche rinnovabili: il principio di massima diffusione e la semplificazione dei procedimenti autorizzatori***

La sentenza n. 46 ha rammentato che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto dell’11 dicembre 1997 addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e Statuto dell’Agenzia internazionale per le energie rinnovabili IRENA del 26 gennaio 2009) e quella comunitaria “manifestano un deciso *favor* per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili” (sentenze nn. 237 del 2020, 148 del 2019 e 85 del 2012). “Il preminente rilievo del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili comporta (...) un’esigenza di semplificazione dei relativi procedimenti autorizzatori” (sentenze nn. 237 del 2020, 148 del 2019, 177 del 2018 e 275 del 2012).

#### ***iii) La vincolatività e l’inderogabilità delle Linee guida ministeriali relative ai regimi abilitativi***

La sentenza n. 46 ha ribadito che “i regimi abilitativi degli impianti per la produzione di energia rinnovabile sono regolati dalle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010”, adottate in attuazione dell’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e richiamate nel d.lgs. n. 28 del 2011, ossia da “atti di normazione secondaria, che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della

normativa primaria. Pertanto essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012) ed hanno carattere vincolante (sentenza n. 106 del 2020)”.

Secondo la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 177, “la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali, previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003”, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle relative Linee guida ministeriali (sentenze nn. 258 e 106 del 2020, 286 del 2019 e 69 del 2018). In particolare, “queste ultime, approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria (sentenza n. 86 del 2019). Nell’indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale”.

***iv) La semplificazione amministrativa e la celerità quali principi ispiratori della disciplina del procedimento di autorizzazione unica***

La sentenza n. 177 ha sottolineato che il procedimento di autorizzazione unica *ex art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003* “è ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità ed è volto a garantire, in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito” (sentenze nn. 177 del 2018 e 156 del 2016), “in linea con il particolare *favor* riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale (sentenza n. 106 del 2020). Tale procedimento consente di contemperare vari interessi, costituzionalmente rilevanti, attraverso l’incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento – in sede di conferenza dei servizi – e la cui acquisizione sincronica (...) non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale (sentenza n. 267 del 2016)”.

***v) L’autorizzazione unica per l’esercizio degli impianti e l’inclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nella disciplina delle misure di compensazione***

La sentenza n. 46 ha rammentato che l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 “individua le regole fondamentali per la concessione dell’autorizzazione unica per l’esercizio di impianti di produzione di energie rinnovabili, demandandone la specificazione alle linee guida del Ministro dello sviluppo economico. Tale previsione è funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea. Questa, da un lato, esige che la procedura amministrativa si ispiri a canoni di semplificazione e rapidità – esigenza cui risponde il procedimento di autorizzazione unica – e, dall’altro, richiede che in tale contesto confluiscono, per essere ponderati, gli interessi correlati alla tipologia di impianto, quale, nel caso di impianti energetici da fonte eolica, quello, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio nella dimensione paesaggistica (sentenza n. 177 del 2018)”. Il provvedimento di autorizzazione è adottato dalla Regione o dalla Provincia delegata e non può essere subordinato né contemplare misure compensative. Peraltro, ai sensi dell’art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004, le Regioni, gli enti pubblici territoriali e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti hanno diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale. Quest’ultima disposizione non era in origine applicabile agli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Tuttavia, l’esclusione è stata ritenuta illegittima dalla sentenza n. 383 del 2005 poiché si risolveva “nella imposizione al legislatore regionale di un divieto di prendere in considerazione una serie di differenziati impianti, infrastrutture ed attività per la produzione energetica, ai fini di valutare il loro impatto sull’ambiente e sul territorio regionale (...) solo perché alimentati da fonti energetiche rinnovabili”. La disposizione eccedeva “il potere statale di determinare soltanto i principi fondamentali della materia (...), determinando una irragionevole compressione della potestà regionale di apprezzamento dell’impatto che tali opere possono avere sul proprio territorio, in quanto individua puntualmente ed in modo analitico una categoria di fonti di energia rispetto alle quali sarebbe preclusa ogni valutazione da parte delle Regioni in sede di esercizio delle proprie competenze”. Successivamente il

Ministro dello sviluppo economico ha adottato il d.m. 10 settembre 2010 il cui Allegato 2 ha indicato i criteri per la fissazione delle misure di compensazione. Sul piano procedimentale, le Linee guida hanno stabilito che eventuali misure di compensazione devono essere definite nell'ambito della conferenza di servizi, sentiti i Comuni interessati, i quali, pertanto, non possono concordarle autonomamente con gli operatori economici, ma devono farlo nel contesto procedimentale finalizzato all'emanazione del provvedimento di autorizzazione unica.

***vi) Il divieto per le Regioni di imporre vincoli generali in via legislativa, in violazione della riserva di procedimento amministrativo e del principio di massima diffusione degli impianti***

Secondo l'orientamento costante ripreso dalla sentenza n. 177, “nella disciplina relativa all'autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, le Regioni non possono imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. Una normativa regionale, che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili” (sentenze nn. 106 del 2020, 286 del 2019, 69 del 2018, 13 del 2014 e 44 del 2011).

***vii) La disciplina toscana dell'installazione degli impianti fotovoltaici a terra***

***- L'illegittimo divieto generale di realizzare nelle aree rurali impianti di potenza massima superiore a 8.000 chilowatt elettrici***

La sentenza n. 177 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, della legge toscana n. 82 del 2020 che introduceva il divieto generale di realizzare nelle aree rurali impianti fotovoltaici a terra di potenza massima superiore a 8.000 chilowatt elettrici. L'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003 prevede la possibilità di ubicare impianti fotovoltaici a terra anche nelle zone classificate come rurali nei piani urbanistici, tenendo conto “delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale”. Il decreto del Ministro per lo sviluppo economico del 10 settembre 2010 disciplina il procedimento per l'individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti, da indicare in un atto di pianificazione “con cui le Regioni e le Province autonome conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e di valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del necessario rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata”. In particolare, le Regioni procedono ad “un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale”, per evidenziare, nell'atto di pianificazione, “la non idoneità di ciascuna area in relazione alle specifiche tipologie e/o dimensioni degli impianti, motivando le incompatibilità con riferimento agli obiettivi di protezione perseguiti” dalle disposizioni esaminate nell'istruttoria. Nell'atto di pianificazione l'individuazione delle aree non idonee costituisce “una valutazione di primo livello che impone poi di verificare in concreto, caso per caso, se l'impianto così effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile non determinando una reale compromissione dei valori tutelati dalle norme di protezione (...) del sito”. Ne discende che l'individuazione delle aree non idonee non può comportare, di per sé, un divieto generale di installazione come quello introdotto dalla norma impugnata, la quale, in violazione della riserva di procedimento prevista dalla disciplina statale, sottraeva il descritto procedimento per l'individuazione delle aree e dei siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti ad “un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi”. Invero, imponendo un vincolo generale non previsto dalla disciplina statale di principio, la norma censurata impediva la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati nel procedimento e violava altresì il principio europeo di massima diffusione degli impianti da fonti rinnovabili.

***- L'(illegittimo) aggravio procedimentale della previa intesa con il Comune interessato per il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di impianti di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici***

La sentenza n. 177 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 2, della legge toscana n. 82 del 2020 che introduceva, nel procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1.000 chilowatt elettrici, l'aggravio della previa intesa con il Comune interessato. La disposizione, modificando il procedimento disegnato dal legislatore statale con il d.lgs. n. 387 del 2003 e le linee guida di cui al decreto del Ministro per lo sviluppo economico del 10 settembre 2010, contrastava con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Ai fini dell'attuazione del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, nella conferenza di servizi "devono concentrarsi a beneficio di istanze di razionalizzazione e di semplificazione tutti gli apporti amministrativi necessari al fine di approvare la costruzione e l'esercizio degli impianti"; in proposito, l'art. 12, comma 4, del menzionato d.lgs. stabilisce che l'autorizzazione *de qua* "sia rilasciata a seguito di un procedimento unico, che deve svolgersi tramite conferenza di servizi". La norma censurata, invece, subordinando il rilascio dell'autorizzazione alla previa intesa con il Comune interessato, "rompeva inequivocabilmente la sincronicità dell'acquisizione degli apporti amministrativi, tipica della conferenza dei servizi", alterando il quadro procedimentale delineato dal legislatore statale.

***- L'(illegittima) applicazione di disposizioni dichiarate incostituzionali ai procedimenti amministrativi in corso***

La sentenza n. 177 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 3, della legge toscana n. 82 del 2020 il quale estendeva l'applicabilità delle disposizioni dei precedenti commi 1 e 2 ai procedimenti in corso alla data dell'entrata in vigore della medesima legge. La disposizione, limitandosi a regolare l'applicazione dei predetti commi 1 e 2, ne divideva il contenuto precettivo e pertanto risultava affetta dai medesimi vizi di illegittimità.

## ***2.6.7. "Coordinamento della finanza pubblica"***

### ***2.6.7.1. La competenza statale quale strumento di tutela dell'unità economica e finanziaria della Repubblica***

Le sentenze nn. 215 e 247 hanno confermato che la competenza dello Stato "a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio". La sentenza n. 247 ha altresì affermato che "i vincoli alla spesa per il personale sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l'efficacia" (sentenze nn. 215 del 2021 e 54 del 2014).

### ***2.6.7.2. L'applicabilità dei principi statali anche alle autonomie speciali***

La sentenza n. 42 ha ribadito che "i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale" (sentenze nn. 11 del 2021, 279 del 2020, 273, 263, 239, 238, 176 e 82 del 2015).

In termini analoghi si sono espresse le sentenze nn. 11 e 25.

Per giurisprudenza ormai costante, richiamata dalla sentenza n. 44, i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica "vincolano anche le autonomie speciali, poiché essi sono funzionali a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" (sentenze nn. 130 del 2020, 241, 172, 159 e 103 del 2018, 154, 151 e 62 del 2017, 82 del 2015). Del resto, "anche la finanza delle Regioni a statuto speciale è considerata parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 231 del 2017)".

### ***2.6.7.3. La necessità di individuare i principi vincolanti per le autonomie speciali nel rispetto della regola dell'accordo***

La sentenza n. 58 ha rammentato che i principi di coordinamento della finanza pubblica “non possono imporsi alle autonomie speciali ove non siano individuati nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione” (sentenze nn. 273 del 2020, 103 del 2018, 88 del 2014, 193 e 118 del 2012).

### ***2.6.7.4. Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi***

#### ***i) Il principio fondamentale della riduzione permanente delle indennità spettanti agli ex titolari di cariche regionali, ricalcolate secondo il metodo contributivo (scelta di fondo, uniforme sul territorio nazionale, estesa ai vitalizi maturati prima del 2012)***

L'art. 1, commi da 965 a 967, della legge n. 145 del 2018 – integrato dall'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome del 3 aprile 2019 – richiede che “le leggi regionali stabiliscano una riduzione, permanente e perciò a regime, del trattamento previdenziale già goduto da ex Presidenti, assessori e consiglieri regionali, determinando effetti definitivi, generalmente sfavorevoli, su tale trattamento. Non si tratta, quindi, di disposizioni che prevedono interventi limitati nel tempo, come accade per i cosiddetti contributi di solidarietà, o per i provvedimenti di blocco della perequazione automatica, variamente indirizzati a imporre un prelievo *una tantum* sulle pensioni o a raffreddarne temporaneamente la rivalutazione”. Del resto, la suddetta intesa ha precisato che, “a decorrere dalla data di applicazione della rideterminazione, cessano di avere efficacia le eventuali disposizioni che, in ciascuna Regione, prevedano riduzioni temporanee” dei vitalizi in essere. In proposito non rileva, perciò, la giurisprudenza costituzionale relativa ai contributi di solidarietà, al blocco o alla limitazione dei meccanismi di rivalutazione delle pensioni (sentenze nn. 234 del 2020, 213 del 2017, 173 del 2016 e 316 del 2010). Il legislatore statale ha operato la scelta di fondo di “estendere anche ai vitalizi maturati anteriormente al 2012 un meccanismo di quantificazione legato all'ammontare dei contributi versati, equiparando, così, la posizione degli ex consiglieri, presidenti ed assessori – cessati dalla carica prima del 2012 – a quella di coloro che abbiano acquisito il diritto successivamente”. Il legislatore persegue “l'obiettivo di un risparmio – funzionale anche al contenimento della spesa del settore pubblico allargato (sentenze n. 16 del 2010 e n. 237 del 2009) – tramite la riduzione dei costi di funzionamento degli organi elettivi e delle indennità” post-mandato (sentenze nn. 23 del 2014 e 151 del 2012). È una tecnica normativa “non nuova, già utilizzata dal legislatore statale proprio nella prospettiva della riduzione dei costi della politica” (sentenze nn. 99 e 23 del 2014, 198 e 151 del 2012), che “si differenzia anche da altre tipiche ipotesi di tagli lineari della spesa” per le quali è richiesto il requisito della temporaneità (sentenze nn. 103 del 2018 e 154 del 2017). “Lo scopo, inoltre, è realizzato assicurando uniformità normativa su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 26 del 2013), carattere che pare connaturato alla logica della riforma” (sentenza n. 88 del 2014) e che “non consente differenziazioni tra Regioni, per l'evidente necessità di evitare discriminazioni”. Così la sentenza n. 44.

#### ***ii) Il potere dello Stato di agire sulle proprie amministrazioni con norme puntuali e sulle amministrazioni regionali con norme di principio***

Con specifico riferimento all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, recante limiti alle assunzioni, la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla sentenza n. 145 ha costantemente affermato che “esso rappresenta un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica” (sentenze nn. 194 del 2020, 89 e 61 del 2014, 277 e 18 del 2013). Lo Stato “può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011). Tale disposizione reca, pertanto, un limite di spesa di dettaglio per le amministrazioni statali e un principio fondamentale per le Regioni, in quanto vincola, senza sopprimere, l'autonomia degli enti territoriali, i quali conservano adeguati spazi di manovra (sentenza n. 16 del 2010). Diversamente, la norma statale non potrebbe ritenersi di principio” (sentenza n. 159 del 2008), “a prescindere dall'autoqualificazione operata dal legislatore” (sentenze nn. 44 del 2021 e 78 del 2020).

***iii) Il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio***

La giurisprudenza costituzionale “ha riconosciuto alle norme statali sul concorso degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa la natura di principi di coordinamento della finanza pubblica, sull’assunto che non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi (...) vincoli alle politiche di bilancio (sentenza n. 36 del 2004), anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti (sentenza n. 218 del 2015)”. Così la sentenza n. **145**.

***iv) La spesa per il personale quale importante aggregato della spesa di parte corrente***

La sentenza n. **171** ha richiamato la costante giurisprudenza in materia di limiti alla spesa per il personale, la quale (...) costituisce non già una minuta voce di dettaglio nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente (sentenza n. 146 del 2019)”.

***v) La tendenziale inderogabilità dei vincoli alla spesa per il personale***

I vincoli alla spesa per il personale “sono strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato e pertanto sono inderogabili, salvo i casi in cui sia lo stesso legislatore nazionale a rimodularne gli ambiti ovvero ad abrogarne l’efficacia (sentenza n. 54 del 2014)”. Così la sentenza n. **215**.

***vi) I limiti alla spesa per il personale degli enti territoriali e alle assunzioni quali principi fondamentali della materia***

La sentenza n. **247** ha chiarito che i commi 557, 557-bis e 557-quater dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006 “rappresentano principi di coordinamento della finanza pubblica che dettano sia limiti alla spesa per il personale degli enti territoriali, sia limiti di assunzione” (sentenza n. 269 del 2014). Tali norme, “ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 289 del 2013)”, “si qualificano come principi generali di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 27 del 2014) che tutti gli enti devono osservare, in quanto diretti ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione di sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento (sentenza n. 148 del 2012)”. I commi da 557 a 557-quater sono rivolti agli enti sottoposti al patto di stabilità interno (ora sostituito dall’obbligo del saldo di bilancio non negativo) e impongono, per ciascun esercizio, di non superare la media della spesa del triennio 2011-2013, sommando tutte le spese di personale di competenza; in caso di mancata riduzione della spesa, è previsto il divieto di assunzioni.

***vii) L’applicabilità dei limiti di spesa per il personale a tutte le voci del comparto regionale***

I limiti di spesa per il personale “devono applicarsi a tutte le voci del comparto, in forza della natura del rendiconto della Regione, in cui confluiscono tutte le spese sostenute dall’ente (sentenza n. 39 del 2014), poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi *ex post* delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente (sentenza n. 235 del 2015). Di conseguenza, non sono ammissibili deroghe ai principi di coordinamento della finanza pubblica, salvo quelle espressamente previste dal legislatore statale” (sentenza n. 215 del 2021). Così la sentenza n. **247**.

***viii) Il carattere autoapplicativo del tetto alla spesa per le assunzioni fissato dal legislatore statale***

I principi fondamentali in tema di limiti alle assunzioni di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 – “per il carattere finalistico della materia in cui si inseriscono, la quale esige che gli obiettivi previsti siano effettivamente raggiunti in tutto il territorio nazionale” (sentenze nn. 44 del 2021, 78 del 2020 e 77 del 2019), “nonché per il fatto di fissare un tetto alla spesa, necessariamente vincolante in modo altrettanto uniforme” – “assumono carattere autoapplicativo, non essendo ammissibile un’attuazione parcellizzata degli stessi” (sentenze nn. 130 del 2020, 67 e 7 del 2016, 44 del 2014 e 173 del 2012). Così la sentenza n. **145**.

***ix) La limitazione della spesa per l'assunzione di personale a tempo determinato (riferibilità del principio anche agli organi regionali)***

Per costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. **215**, i limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, “qualificati come principi di coordinamento della finanza pubblica, si rivolgono complessivamente a tutte le spese per il personale assunto a tempo determinato, sia appartenente genericamente alla Regione, che ai suoi organi, per quanto dotati di autonomia contabile e gestionale” (sentenza n. 171 del 2021).

***x) Le norme statali sui limiti alle assunzioni e all'utilizzo delle graduatorie quali principi fondamentali applicabili anche alle autonomie speciali nel rispetto della regola dell'accordo***

La sentenza n. **42** ha chiarito che “le disposizioni volte a vincolare temporalmente l'utilizzo di graduatorie già approvate (...) costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica quando siano correlate a limiti alle assunzioni posti transitoriamente anche a carico delle Regioni” (sentenze nn. 5 del 2020 e 241 del 2018). Al tempo stesso, tali principi, pur in linea generale applicabili alle autonomie speciali (sentenze nn. 62 del 2017, 40 del 2016, 82 e 46 del 2015) “in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenza n. 103 del 2018), non operano in maniera analoga a quanto avviene per le Regioni a statuto ordinario, perché esse dispiegano i loro effetti nel rispetto del principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) declinato nella forma della leale collaborazione” (sentenze nn. 88 del 2014, 193 e 118 del 2012), “da ritenersi funzionale sia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia a evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante” (sentenze nn. 273 del 2020 e 62 del 2017).

***xi) L'introduzione, per Regioni e Comuni, di una nuova regola assunzionale, ispirata a un principio di responsabilizzazione e legata alla sostenibilità finanziaria e alle entrate correnti***

L'art. 33 del d.l. n. 34 del 2019 introduce per le Regioni e per i Comuni “una nuova e diversa regola assunzionale rispetto al passato, non più legata alle cessazioni e alle assunzioni degli anni precedenti, ma alla sostenibilità finanziaria delle medesime assunzioni, ancorata a valori soglia riferiti alla spesa complessiva per tutto il personale dipendente (sentenza n. 273 del 2020). La facoltà assunzionale dell'ente viene, quindi, calcolata sulla base di un valore soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati dall'ente. (...) . Le Regioni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia possono incrementare la spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale – fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio – sino a una spesa del personale complessiva, rapportata alle entrate correnti, inferiore ai richiamati valori soglia e ferme restando determinate percentuali massime di incremento. Si tratta pertanto di un principio di coordinamento della finanza pubblica dal carattere innovativo, che riconosce ampi margini di flessibilità per gli enti territoriali, in termini di responsabilizzazione, specie sul versante della riscossione delle entrate, il cui gettito medio nel triennio potrà, se in aumento, offrire anche ulteriori spazi assunzionali”. Così la sentenza n. **171**.

***xii) La proroga al 30 giugno 2020 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali e degli enti strumentali, già prorogati al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020 (norme della Provincia di Trento)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **42**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – Le Province di Trento e Bolzano*.

***xiii) La (illegittima) limitazione temporale del ricalcolo, secondo il metodo contributivo, dei vitalizi spettanti agli ex presidenti, assessori e consiglieri regionali (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. **44** ha dichiarato parzialmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., i commi 12 (limitatamente alle parole “per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge”) e 13 (limitatamente alle parole “, per il medesimo periodo di cinque anni di cui al comma 12”) dell'art. 1 della legge siciliana n. 19 del 2019 che limitavano al quinquennio dalla loro entrata in vigore il periodo di efficacia della rideterminazione, secondo il metodo contributivo, dei vitalizi in essere spettanti agli ex presidenti, assessori e consiglieri regionali. I commi da 965 a 967 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, a prescindere dalla loro autoqualificazione, esprimono, alla stregua degli indici elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 137 del 2018), applicabili anche alle autonomie speciali. Nell'estendere ai vitalizi maturati prima del 2012 un meccanismo di quantificazione legato all'ammontare dei contributi versati, il legislatore statale ha operato una “scelta di fondo” che equipara la posizione degli ex consiglieri, assessori e presidenti cessati dalla carica prima del 2012 a quella di coloro che abbiano acquisito il diritto successivamente. Si persegue “l'obiettivo di un risparmio – funzionale anche al contenimento della spesa del settore pubblico allargato (...) – tramite la riduzione dei costi di funzionamento degli organi elettivi e delle indennità” post-mandato. Lo scopo “è realizzato assicurando uniformità normativa su tutto il territorio nazionale”, il che “pare connaturato alla logica della riforma” e “non consente differenziazioni tra Regioni, per l'evidente necessità di evitare discriminazioni”. Le disposizioni statali si sono limitate a fissare il principio del ricalcolo dei vitalizi, ponendo un obiettivo (sentenza n. 88 del 2006), ma non hanno previsto le modalità per il suo perseguimento. Esse sono state deferite alla sede della concertazione, cioè all'intesa da raggiungere nella Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, cui è spettata l'individuazione di criteri e parametri per la rideterminazione di trattamenti previdenziali e vitalizi. Solo per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro il 31 marzo 2019, era previsto che le Regioni e le Province autonome provvedessero a rideterminare gli emolumenti secondo il metodo contributivo. In tal modo, “è stata lasciata alle Regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi” (sentenza nn. 236 del 2013, 156 del 2010 e 157 del 2007) e sono stati “concessi adeguati spazi di manovra (sentenza n. 16 del 2010)”. Si è disegnato “un meccanismo normativo in cui il principio fondamentale trova attuazione anche attraverso un coordinamento, realizzato in sede di intesa”, e “viene alla fine integrato da una disciplina concertata”. Ciò valorizza “la condivisione tra Stato e autonomie regionali nella complessiva definizione della disciplina di riforma dei trattamenti post-mandato. Al tempo stesso, sono previste sanzioni per garantire il raggiungimento dell'obiettivo dell'omogeneità delle regole (sentenza n. 77 del 2019). Lo scopo finale, infatti, è perseguito mediante la predisposizione di un meccanismo che subordina l'integralità dei trasferimenti erariali all'introduzione effettiva, a livello regionale, del ricalcolo dei vitalizi secondo il metodo contributivo”. Con queste caratteristiche, “la normativa statale richiamata a parametro interposto si pone in linea con la giurisprudenza costituzionale, che, nel riconoscere un carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica, impone altresì di rendere effettivo l'esercizio di tale funzione”: la procedura *de qua* “appare idonea a garantire sia i necessari spazi all'autonomia regionale sia l'effettività della funzione di coordinamento (sentenza n. 65 del 2016)”. Alla legge regionale non competeva, pertanto, “declinare nelle forme di una riduzione di durata temporanea il ricalcolo imposto a regime dai principi fondamentali della normativa statale”. La disciplina regionale si è posta in evidente contrasto con quella statale in quanto introduceva una “non consentita limitazione temporale all'operatività del meccanismo di riduzione dei vitalizi già maturati”.

***xiv) La limitazione alle sole amministrazioni non territoriali della normativa statale di revisione e semplificazione in materia di misure di contenimento della spesa***

La sentenza n. **70** ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 602, in combinato disposto con il comma 590, primo periodo, della legge n. 160 del 2019, impugnato dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119 Cost., 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, 8, 16 e 79, comma 4, dello statuto regionale, nella parte in cui prevede che, a decorrere dall'anno 2020, alle Regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi alcune puntuali disposizioni in materia di

contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi. La relazione governativa al disegno di legge di bilancio 2020 precisa che le disposizioni del predetto art. 1, commi da 590 a 602, si inseriscono nel quadro di revisione e di semplificazione della normativa emanata in materia di misure di contenimento della spesa pubblica, da cui restano escluse le amministrazioni territoriali. Se, da un lato, il comma 590 dispone la cessazione dell'applicazione di numerose misure in materia di contenimento e di riduzione della spesa, dall'altro, i commi da 591 a 600 dettano una nuova disciplina, caratterizzata dalla previsione di un tetto unico per la macrocategoria "spese per l'acquisto di beni e servizi", di un unico versamento al bilancio dello Stato della pluralità dei versamenti prima dovuti e di una semplificazione dei meccanismi di verifica e di asseverazione dell'attuazione della nuova disciplina da parte degli organi amministrativi e di controllo degli enti. Pertanto, l'intervento del legislatore statale si presenta come diretto alle sole amministrazioni non territoriali, come indicato espressamente dal comma 602. Inoltre, quest'ultimo fa salvo anche quanto disposto dall'art. 57, comma 2, del d.l. n. 124 del 2019 per gli stessi enti territoriali e relativi organismi ed enti strumentali, in ordine alla cessazione dell'applicazione di una serie di misure di contenimento e di riduzione della spesa. L'espressione "fatto salvo" con cui si apre il comma 602 non può essere interpretata nel senso di determinare il ripristino di vincoli cessati in forza del citato art. 57, comma 2, con conseguente impossibilità di ricavare dai commi 602 e 590, primo periodo, un precetto lesivo per gli enti territoriali.

***xv) L'abrogazione di disposizioni attuative dei principi statali recanti tetti di spesa in materia di formazione, missioni, consulenze e assunzioni (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 145 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 1, della legge toscana n. 51 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui abroga l'art. 1, commi 3 e 4, della legge regionale n. 65 del 2010, che prevedeva la possibilità per la Regione di avvalersi di personale a tempo determinato o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50% della spesa sostenuta per la medesima finalità nell'anno 2009 e stabiliva le modalità di attuazione delle predette misure di contenimento. L'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, invocato quale parametro interposto, impone un tetto alle spese per dipendenti a tempo determinato e collaboratori coordinati e continuativi delle pubbliche amministrazioni. Esso integra un principio di coordinamento della finanza pubblica di natura autoapplicativa cui le Regioni devono conformarsi, residuando in capo alle stesse solo la "scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro". Il comma 3 dell'art. 1 della legge regionale n. 65 del 2010, "nel recepire il limite alla spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 non ne (dava) specifica attuazione, quanto, piuttosto vi si (conformava), riproponendone parzialmente il contenuto": la sua abrogazione, pertanto, non comporta alcuna violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica, "che mantiene inalterata la propria vincolatività, anche in assenza di una specifica norma regionale attuativa". L'abrogato comma 4 dell'art. 1 sopra citato, invece, "non (presentava) alcun richiamo espresso né al principio fondamentale, né al suo contenuto, dettando piuttosto una specifica modalità di riduzione della spesa per il personale che, solo in un'ottica più generale e complessiva, (poteva) intendersi volta a garantire il rispetto dei limiti" del parametro interposto. Infine, la Corte ha ritenuto comunque rispettati i fondamentali principi statali di coordinamento della finanza pubblica poiché l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 prescrive che i limiti di spesa "non si applicano agli enti che rispettano il più generale principio" ex art. 1, commi 557 e ss., della legge n. 296 del 2006 e, ai sensi dell'art. 22-bis della legge regionale n. 1 del 2009, "la delibera di Giunta che stabilisce ogni anno i limiti delle assunzioni applica direttamente i vincoli del richiamato comma 557".

***xvi) L'assoggettamento della spesa del personale della Giunta e del Consiglio ai nuovi valori soglia determinati complessivamente per tutto il personale regionale (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. 171 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge veneta n. 29 del 2020, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto assoggetta la spesa del personale della Giunta e del Consiglio ai nuovi valori soglia determinati complessivamente per tutto il personale regionale. La norma "non si pone in contrasto con il tenore testuale" dell'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, evocato quale parametro

interposto, ove si prevede che, “ai fini del calcolo del valore soglia, si deve considerare la spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell’amministrazione”. Conseguentemente, “assoggettare anche la spesa del personale della Giunta e del Consiglio regionale ai nuovi valori soglia, determinati complessivamente per tutto il personale regionale, risulta conforme alla testuale applicazione del (...) principio” di coordinamento della finanza pubblica in esame. La norma censurata risulta in linea anche con il principio contabile di unità del bilancio (Allegato 1 del d.lgs. n. 118 del 2011). In proposito, la “presenza di un distinto bilancio consiliare non rompe l’unità giuridica e finanziaria della regione, il cui bilancio unitariamente finanzia il proprio Consiglio regionale, benché dotato di autonomia contabile e organizzativa”. Invero, le voci rilevanti per il calcolo dei valori soglia devono essere ricavate dal rendiconto consolidato della Regione, nel quale confluiscono i bilanci della Giunta e del Consiglio. Infine, “la normativa impugnata non ha determinato alcuna violazione del principio fondamentale recato dal (...) parametro interposto, poiché il calcolo della spesa per il personale della Giunta e del Consiglio, nell’insieme complessivo della spesa per tale voce, produce l’effetto di indurre la Regione a un maggiore risparmio”.

***xvii) La (illegittima) destinazione al fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici dei risparmi derivanti dal progressivo riassorbimento dell’assegno attribuito al personale giornalista, in misura anche superiore al limite previsto dalla legislazione statale (norme della Regione Toscana)***

La sentenza n. 212 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 3 della legge toscana n. 69 del 2020, nella parte in cui prevedeva che fossero destinati al fondo per il trattamento accessorio dei dipendenti pubblici i risparmi derivanti dal progressivo riassorbimento dell’assegno *ad personam* attribuito al personale giornalista, in misura anche superiore al limite previsto dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017. La norma censurata avrebbe avuto applicazione solo in futuro quando, a fronte dei nuovi contratti collettivi, si sarebbero avverate le condizioni per il riassorbimento degli assegni *ad personam*; inoltre, la Regione, con delibera n. 1348 del 2020, ne aveva sospeso l’applicazione in pendenza del ricorso di legittimità. Tuttavia, l’art. 23 del d.lgs. n. 75 del 2017, che pone un limite generale al trattamento economico del personale pubblico, rappresenta un principio di coordinamento della finanza pubblica, non derogabile dal legislatore regionale, poiché incide su una delle due componenti della retribuzione dei pubblici dipendenti, con l’obiettivo di contenerla entro limiti prefissati, essendo tale spesa una delle più frequenti e rilevanti cause di disavanzo pubblico (sentenze nn. 20 del 2021, 191 del 2017, 218 del 2015 e 215 del 2012). Pertanto, i risparmi derivanti dal riassorbimento degli assegni erogati agli addetti agli uffici stampa istituzionali, se possono legittimamente incrementare il fondo del trattamento accessorio, non possono però superare il limite stabilito dalla legislazione statale.

***xviii) L’(illegittima) esclusione delle spese sostenute dai gruppi consiliari dal limite di finanza pubblica relativo al personale assunto a tempo determinato (norme della Regione Abruzzo)***

La sentenza n. 215 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma e 117, terzo comma, Cost., l’art. 40, comma 5, della legge abruzzese n. 40 del 2010 (come sostituito dalla legge regionale n. 42 del 2013), nella parte in cui escludeva l’applicazione del limite di finanza pubblica *ex art.* 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, relativo al personale assunto a tempo determinato, alle spese sostenute dai gruppi consiliari regionali. Il predetto limite, qualificabile come principio di coordinamento della finanza pubblica, si applica alla spesa relativa al personale assunto a tempo determinato di tutto il comparto regionale, comprensivo degli organi dotati di autonomia contabile e gestionale, il cui rendiconto è parte integrante del rendiconto regionale. Infatti, “assoggettare anche la spesa del personale della Giunta e del Consiglio regionale ai nuovi valori soglia risulta conforme alla testuale applicazione” del principio *de quo* (sentenza n. 171 del 2021) volto al contenimento di un importante aggregato della spesa di parte corrente (sentenza n. 146 del 2019). La norma statale “pone validamente un limite a un particolare aggregato di spesa”, senza interferire “con le determinazioni della Regione sulla scelta dei collaboratori” dei gruppi consiliari. Quanto al contesto normativo, a seguito della declaratoria di illegittimità (posteriore alla pubblicazione della norma censurata) dell’art. 3, comma 2, della legge abruzzese n. 48 del 2012 (sentenza n. 289 del 2013) recante una deroga del medesimo tenore, la legge regionale n. 7 del 2014 aveva “ampliato il *plafond* di spesa preso a riferimento per il calcolo dell’obiettivo finanziario, considerando nel conteggio della spesa per il personale a tempo determinato del 2009 anche

quella relativa ai gruppi consiliari”. Tuttavia, in applicazione della disposizione censurata, in sede di redazione del bilancio “tale voce (veniva) scomputata dall’ammontare complessivo della spesa per il personale, così incrementando illegittimamente la relativa capacità di spesa a disposizione dell’amministrazione regionale, non erosa dalla componente afferente ai gruppi consiliari”. Il legislatore abruzzese non solo è così incorso in una violazione del menzionato principio di coordinamento della finanza pubblica ma, nel consentire un aggravio di oneri e la correlativa erosione di risorse, in assenza di una legittima copertura normativa, ha violato anche gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., “stante l’inscindibile correlazione funzionale tra rispetto del riparto di competenze, violazione dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio” (sentenze nn. 112 del 2020 e 146 del 2019). Invero, l’esclusione dal limite di finanza pubblica disposta dalla norma censurata, “violando un parametro di competenza, incide(va) sulla corretta copertura” delle spese sostenute dai gruppi consiliari, assicurata solo “dall’individuazione della ragione giuridica sottesa al loro impiego” (sentenza n. 80 del 2021), e, conseguentemente, metteva a repentaglio gli equilibri di bilancio.

***xix) L’(illegittima) esclusione delle spese del personale delle ex Comunità montane, confluito nel comparto regionale, dai limiti di finanza pubblica stabiliti dal legislatore statale (norme della Regione Basilicata)***

La sentenza n. 247 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., l’art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata n. 39 del 2017, nella parte in cui escludeva le spese per il personale delle sopresse Comunità montane, confluito nel comparto regionale, dal limite di finanza pubblica ex art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006. In via preliminare, la Corte ha ricostruito la cornice normativa. In particolare, in attuazione dell’art. 2, comma 17, della legge n. 244 del 2007 che, al fine di conseguire risparmi di spesa, aveva “attribuito alle Regioni il compito di riordinare la disciplina delle Comunità montane”, esse “sono state sopresse in quasi tutte le Regioni e trasformate in Unioni di Comuni (...) mediante procedimenti di riordino e riduzione della spesa”. La legge lucana n. 17 del 2011 aveva disposto la collocazione del personale delle ex Comunità montane in un ruolo speciale ad esaurimento; contestualmente, avrebbe dovuto essere approvato un piano di mobilità per la definitiva ripartizione del personale nelle dotazioni organiche dei Comuni aderenti alle Aree programma, poi confluiti nelle costituende Unioni di Comuni, con trasferimento delle risorse per il trattamento fondamentale del personale dalla Regione alle predette Aree. Non essendo stato portato a compimento tale progetto, il legislatore territoriale ha previsto la riassunzione delle funzioni in capo alla Regione e il venir meno del ruolo speciale ad esaurimento. Nella descritta cornice, la norma censurata non riguardava “il passaggio di personale tra enti, entrambi esistenti e ai quali avrebbero continuato ad applicarsi i rispettivi limiti di spesa, ma presupponeva la soppressione dell’ente cedente e il successivo assorbimento del personale nel comparto regionale”, con integrazione delle relative funzioni. In relazione a fattispecie analoghe è stato invocato “un coordinamento complessivo onde evitare che il riordino potesse diventare occasione per il superamento di (...) limiti di spesa del personale” (sentenza n. 161 del 2012). Conseguentemente, si è ritenuta illegittima l’esclusione delle spese del personale *de qua*, in quanto integrante una violazione del parametro interposto di cui all’art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006 che, dettando limiti di spesa per il personale degli enti territoriali, costituisce principio generale di coordinamento della finanza pubblica. Ad esso tutti gli enti territoriali devono attenersi in quanto i vincoli alla spesa del personale, essendo “strategici ai fini del conseguimento degli equilibri sostanziali del bilancio pubblico consolidato”, non sono derogabili se non con disposizione del legislatore nazionale. I predetti limiti devono essere applicati a tutte le voci del comparto regionale, “in forza della natura del Rendiconto della Regione in cui confluiscono tutte le spese dell’ente”, e pertanto anche alla voce relativa al personale delle sopresse Comunità montane transitato dal ruolo speciale ad esaurimento. L’asserita neutralità finanziaria dell’operazione prevista dalla norma censurata non è valsa a disattendere le censure, in quanto, anche se la Regione ha effettivamente sostenuto, fin dal momento del descritto riordino, il costo del personale delle ex Comunità montane transitato nel ruolo ad esaurimento, “il fatto che esso sia stato sempre escluso dal calcolo della spesa complessiva” conferma la tesi “che tale ruolo ad esaurimento abbia rappresentato un espediente contabile” per eludere i vincoli di finanza pubblica. Infine, la disposizione impugnata, escludendo dai vincoli di finanza pubblica la spesa per il personale delle ex Comunità montane, provocava un’espansione della spesa “sia in termini di aggravio di oneri, sia in termini di erosione di risorse – in entrambi i casi in assenza di legittima copertura” e determinava una

lesione indiretta degli artt. 81 e 97 Cost., “stante la correlazione funzionale tra riparto delle competenze, rispetto dei vincoli finanziari e tutela degli equilibri di bilancio” (sentenza n. 215 del 2021).

#### **2.6.7.5. La spesa sanitaria**

##### ***i) La preclusione dell'adozione di norme di coordinamento qualora lo Stato non concorra al finanziamento della spesa sanitaria***

Le sentenze nn. 11 e 58 hanno ripreso la costante giurisprudenza secondo cui lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria sostenuta da una Regione ad autonomia speciale, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenze nn. 174 del 2020, 241 del 2018, 231 del 2017, 75 del 2016, 125 del 2015, 187 e 115 del 2012, 133 del 2010, 341 del 2009).

##### ***ii) La separazione dei costi necessari inerenti alla prestazione dei LEA dalle altre spese assoggettate al principio di sostenibilità economica***

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 142, la voce *Il concorso dei livelli di governo statale e regionale nel realizzare una gestione efficiente del sistema sanitario in Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

##### ***iii) L'equilibrio di bilancio quale condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni***

“L'equilibrio del bilancio regionale e degli enti, che curano sul territorio della Regione il servizio sanitario è condizione necessaria, seppur di per sé non sufficiente, per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni” (sentenza n. 62 del 2020). Così la sentenza n. 142.

##### ***iv) Il divieto, per le Regioni soggette ai piani di rientro dal disavanzo, di incrementare la spesa per motivi non inerenti alle prestazioni essenziali e il principio fondamentale della vincolatività dei piani, salva la competenza residuale in materia di servizi sociali***

“Alla Regione, soggetta ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali”. Così la sentenza n. 36 la quale ha altresì sottolineato che la vincolatività dei piani “è da considerarsi espressione del principio fondamentale relativo al contenimento della spesa pubblica sanitaria, direttamente correlato al principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 130 del 2020). L'osservanza di tali precisi limiti non si imporrebbe qualora la Regione, nell'adottare scelte riconducibili alla propria competenza residuale nella materia dei servizi sociali” (sentenza n. 106 del 2020), “introducesse questi benefici, facendoli confluire nelle congruenti voci di spesa del bilancio regionale”.

La sentenza n. 142 ha chiarito che “la disciplina dei piani di rientro dai deficit sanitari è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente”: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica (sentenze nn. 163 del 2011 e 193 del 2007). Con la legge n. 311 del 2004 e l'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 sono stati previsti degli adempimenti per le Regioni con un bilancio sanitario deficitario. L'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 ha stabilito che, in caso di disavanzo di gestione del Servizio sanitario regionale, che persista nel quarto trimestre di un esercizio finanziario, a fronte del quale non siano stati adottati i necessari provvedimenti di copertura, ovvero i medesimi non siano risultati sufficienti, il Presidente del Consiglio diffida la Regione a intervenire entro il 30 aprile dell'anno successivo; qualora la Regione persista nell'inerzia, nei successivi trenta giorni il Presidente della Giunta, in qualità di commissario *ad acta*, determina il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il ripianamento. Nel caso di disavanzo strutturale, la Regione deve presentare un piano di rientro di durata non superiore al triennio, elaborato con l'ausilio dell'Agenzia italiana del farmaco e dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali. “Attraverso i piani di rientro le Regioni e lo Stato raggiungono un accordo per il miglioramento nell'erogazione dei servizi sanitari e per il contenimento della spesa pubblica sanitaria; il piano di rientro deve comprendere, sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei LEA, per renderli conformi alla programmazione nazionale e al vigente decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che li fissa, sia le misure finalizzate a garantire l'equilibrio di bilancio sanitario in ciascuno degli anni contemplati nel piano”. L'art. 1, comma 796, lett. b), della legge

n. 296 del 2006 – nello stabilire che gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, oggetto degli accordi di cui al citato art. 1, comma 180, sono vincolanti per la Regione che ha sottoscritto l'accordo – “ha la finalità di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica”. Analoga valenza riveste l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 (sentenze nn. 62 del 2020 e 197 del 2019), che prevede “la separazione contabile delle risorse destinate ai LEA da quelle destinate ai livelli di assistenza superiori ai LEA. Dal combinato di dette disposizioni deriva che nelle Regioni soggette ai piani di rientro non possono essere previste spese ulteriori rispetto a quelle inerenti ai livelli essenziali”.

**v) *Lo stanziamento di 6 milioni di euro annui, nel triennio 2019-2021, per garantire al personale sanitario non dirigente un'integrazione del trattamento accessorio quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa (norme della Regione Sardegna)***

La sentenza n. **11** ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 8, comma 31, della legge sarda n. 48 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto – nel disporre per il triennio 2019-2021 uno stanziamento annuo di 6 milioni di Euro ad integrazione del trattamento accessorio del personale non dirigente del servizio sanitario regionale, quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa – contrasterebbe con il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica *ex* art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 che pone un tetto all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio dei dipendenti pubblici. La disposizione censurata incide sulla spesa del settore sanitario della Regione Sardegna che, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, a partire dal 2007, “provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato”. Pertanto, mancando “un titolo statale a dettare, con riguardo alla spesa sanitaria della Regione autonoma Sardegna, norme di coordinamento finanziario”, il citato art. 23 non può “incidere, in quanto tale, sulla potestà legislativa regionale”.

**vi) *L'autorizzazione all'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio pro capite riferito al 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale (norme della Regione Veneto)***

La sentenza n. **20** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 21 della legge veneta n. 44 del 2019 che autorizza l'Azienda Ospedale-Università di Padova a rideterminare, previa deliberazione della Giunta regionale, i fondi del personale del comparto e delle aree dirigenziali fino a concorrenza del livello medio *pro capite* riferito all'anno 2018 dei fondi delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale. La disposizione impugnata non si discosta dall'art. 23, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 75 del 2017 il quale prevede che, nelle more dell'armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni pubbliche, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente a tale trattamento del personale, anche di livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. La censurata disciplina regionale va, dunque, interpretata nel rispetto della richiamata disposizione statale, qualificabile come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica in quanto concerne “un rilevante aggregato della spesa corrente e, in particolare, una delle due componenti della retribuzione dei pubblici dipendenti” (sentenza n. 191 del 2017) ed “è ispirata a obiettivi di razionalizzazione e di contenimento di una voce ragguardevole di spesa”. Conseguentemente, non è stata ravvisata neppure la violazione del canone di eguaglianza, che richiede un'applicazione uniforme, presso tutte le amministrazioni, del principio di coordinamento della finanza pubblica.

**vii) *La (illegittima) previsione del rimborso delle spese di trasporto, viaggio o soggiorno sostenute da pazienti che devono recarsi presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. **36** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 47 della legge pugliese n. 52 del 2019 che garantiva il rimborso delle spese di trasporto, viaggio o soggiorno

ai pazienti costretti a recarsi, per esigenze cliniche documentate, presso centri extra-regionali per il trattamento di malattie rare. La norma “prevedeva una prestazione di natura sanitaria – non meramente assistenziale – connessa alla fruizione delle cure” la cui provvista finanziaria risultava iscritta nelle voci del bilancio regionale relative alla tutela della salute. Tale spesa, tuttavia, “non trovava riscontro nell’elenco dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui al d.P.C.m. del 12 gennaio 2017” in base al quale il paziente affetto da malattie rare ha diritto solo “all’esenzione dalla partecipazione al costo delle correlate prestazioni di assistenza sanitaria”, senza alcuna menzione delle spese di viaggio, trasporto e soggiorno che pertanto non rientrano tra le spese obbligatorie. Inoltre, riguardo ai rimborsi per cure prestate all’estero “i parametri relativi alle prestazioni che costituiscono LEA” contenuti nel d.m. 3 novembre 1989, che rinvia al citato d.P.C.m., si riferiscono solo alle prestazioni erogate dai centri di altissima specializzazione “non ottenibili nel nostro paese tempestivamente o in forma adeguata alla peculiarità del caso”. Atteso che la Regione, in quanto soggetta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può incrementare la spesa sanitaria se non per garantire i livelli essenziali delle prestazioni, la norma impugnata si poneva in contrasto con un principio fondamentale relativo al contenimento della spesa sanitaria, direttamente correlato al principio di coordinamento della finanza pubblica.

**viii) *L’attivazione di un corso di laurea in medicina e chirurgia nella città di Treviso e la chiamata dei docenti universitari (norme della Regione Veneto)***

**- *La (illegittima) copertura dei relativi oneri con le risorse destinate al finanziamento e alla garanzia dei LEA***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **132**, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*.

**- *L’autorizzazione alla Giunta regionale a stipulare una convenzione quindicennale con l’Università di Padova e l’Azienda ULSS n. 2 Marca Trevigiana***

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **132**, l’analogo voce in *Tutela della salute – L’organizzazione sanitaria*.

**ix) *L’(illegittimo) inserimento del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali (norme della Regione Puglia)***

La sentenza n. **142** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 2, comma 3, della legge pugliese n. 21 del 2020, che prevedeva la figura del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali. La norma avrebbe prodotto un consistente incremento di spesa per gli enti del servizio sanitario regionale, in contrasto con i principi statali di coordinamento della finanza pubblica. L’art. 11 del d.l. n. 35 del 2019 ha, infatti, introdotto limiti di spesa in materia di personale degli enti del servizio sanitario (compreso quello a tempo determinato), vincolanti per le Regioni. La Puglia versa in regime di piano di rientro e di riqualificazione del sistema sanitario per il perseguimento dell’equilibrio economico, approvato con apposito Accordo stipulato il 29 novembre 2010 con i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze (*ex art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004*). La Regione ha quindi assunto l’impegno di attuare azioni specifiche per garantire la riduzione della spesa complessiva per il personale, anche mediante la razionalizzazione organizzativa e la riduzione degli incarichi di direzione e di posizioni organizzative e di coordinamento. La disposizione censurata, prevedendo l’inserimento del dirigente psicologo nel piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, confliggeva con l’obiettivo del rientro dal deficit sanitario assunto con il citato Accordo e si poneva in contrasto con l’art. 2, comma 95, della legge n. 191 del 2009, secondo cui gli interventi individuati dal piano di rientro “sono vincolanti per la regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano”. L’equilibrio del bilancio regionale e degli enti, che curano sul territorio della Regione il servizio sanitario, è condizione necessaria, seppur di per sé non sufficiente, per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni. Infine, le risorse stanziare per l’attuazione della normativa impugnata sono allocate in una posta di bilancio destinata a finanziare standard di assistenza superiori a quelli

essenziali previsti dal piano di rientro, in violazione del principio secondo cui, nella fase di rientro dal deficit, è precluso alla Regione e agli enti, finanziati per assicurare le prestazioni sanitarie sul territorio di riferimento, di deliberare spese per l'erogazione di simili livelli di assistenza.

***x) La (illegittima) previsione di un piano di dismissione straordinario del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie, destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006 (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 156 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 6 della legge siciliana n. 13 del 2019, il quale prevedeva un piano di dismissione straordinario del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie, destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006. La prevista destinazione dei proventi delle dismissioni immobiliari si poneva in contrasto con “uno dei principi di valutazione specifici del settore sanitario individuati dall'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011” che costituisce altresì principio di coordinamento della finanza pubblica. In proposito, è prescritta “l'iscrizione dei contributi in conto capitale assegnati dalla Regione agli enti sanitari in un'apposita voce del patrimonio netto e, laddove impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili (...) lo storno a proventi con criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono”, con conseguente sterilizzazione degli ammortamenti. Per il caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale, “le disponibilità generate dalla dismissione sono destinate a reinvestimenti, ai quali parimenti si applica il metodo della sterilizzazione dei relativi ammortamenti”. La descritta disciplina è estesa “ai contributi in conto capitale dallo Stato e da altri enti pubblici, a lasciti e donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni, nonché a conferimenti, lasciti e donazioni di immobilizzazioni da parte dello Stato, della regione, di altri soggetti pubblici o privati”. In applicazione del principio contabile in esame, “la dismissione dei beni immobili degli enti sanitari genera disponibilità che non costituiscono proventi di gestione e che devono essere mantenute nel patrimonio netto”. Richiamando la sentenza n. 157 del 2020, il Collegio ha osservato che la finalità della disciplina in esame è di riservare il Fondo sanitario alle spese per i LEA e di “attribuire alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l'impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisto di beni durevoli”, preservando così gli equilibri di parte corrente del bilancio regionale. La norma censurata, inserendo il cespite degli enti sanitari nel piano straordinario di valorizzazione e dismissione, comportava l'uscita dello stesso dal circuito del finanziamento degli investimenti sanitari, con conseguente sviamento delle disponibilità generate dalla sua dismissione dalla destinazione di reinvestimento, “per essere utilizzate in maniera non consentita a coprire spese correnti, quali sono, nella specie, le rate di un mutuo”. Costituendo l'art. 29 del d.lgs. n. 118 del 2011 un principio di coordinamento della finanza pubblica, le eventuali deroghe devono essere espressamente previste dal legislatore, come è avvenuto con la legge n. 14 del 2012 che ha consentito “il ripiano del disavanzo sanitario maturato al 31 dicembre 2011 anche con la vendita di immobili”; nel caso di specie, in assenza di espresse disposizioni derogatorie del legislatore statale, la norma impugnata si poneva in contrasto con il menzionato principio di coordinamento della finanza pubblica.

***xi) L'(illegittima) esclusione dell'erogazione del contributo di solidarietà alla Regione Calabria in caso di approvazione del nuovo piano di rientro dal disavanzo sanitario (fattispecie equiparabile all'approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento)***

La sentenza n. 168 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 6, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, nella parte in cui non prevedeva, ai fini dell'erogazione del contributo di solidarietà alla Regione Calabria, in alternativa alla presentazione e approvazione del programma operativo di prosecuzione del piano di rientro per il periodo 2022-2023, l'approvazione del nuovo piano di rientro presentato dalla Regione ai sensi dell'art. 2, comma 88, secondo periodo, della legge n. 191 del 2009. La Corte ha ribadito che le competenze regionali devono ritenersi “temporaneamente ed eccezionalmente contratte, in funzione e nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenza n. 233 del 2019)”. Da questo punto di vista, è stato ritenuto non ragionevole e lesivo “delle evocate competenze regionali, nonché dell'equilibrio di bilancio (...), costringere l'autonomia regionale fino a tutto il 2023 al solo proseguimento della

soggezione al potere sostitutivo statale, escludendo quindi l'ipotesi che questa possa recuperare il ruolo che le è proprio. L'approvazione di un nuovo piano di rientro e l'approvazione del programma operativo di prosecuzione del commissariamento costituiscono, del resto, fattispecie equiparabili, poiché il primo, come il secondo, deve contenere misure atte a garantire sia l'erogazione dei LEA, sia l'equilibrio di bilancio sanitario (...) e, se ritenuto adeguato e quindi approvato dal Consiglio dei ministri (...), è immediatamente efficace, esecutivo e vincolante per la Regione. Ai fini considerati dalla norma impugnata, il nuovo piano proposto dalla Regione – che peraltro rappresenta una via d'uscita di cui dovrebbe farsi promotrice la stessa azione commissariale – assolve (...) la medesima funzione del programma operativo predisposto dal commissario *ad acta* e pertanto, qualora riconosciuto idoneo dal Consiglio dei ministri, garantirebbe in egual modo, ma in una forma più rispettosa dell'autonomia regionale, la destinazione del contributo finanziario alle stesse finalità avute di mira dal legislatore statale” con la previsione del contributo di solidarietà.

#### **2.6.7.6. La razionalizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica**

##### ***i) Il vincolo di destinazione delle risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi quale principio fondamentale della materia***

La sentenza n. 25 ha confermato la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica del vincolo di destinazione stabilito dall'art. 3, comma 1, lett. a), del d.l. n. 47 del 2014. Tale disposizione prevede che le risorse derivanti dalle alienazioni degli alloggi di edilizia residenziale debbano essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente. Pertanto, sono state giudicate illegittime, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., “norme regionali che destinavano una parte dei proventi derivanti dall'alienazione degli alloggi al ripianamento del deficit finanziario delle aziende territoriali per l'edilizia residenziale (sentenza n. 273 del 2016), o al pagamento di imposte gravanti sugli immobili di proprietà degli enti gestori (sentenza n. 38 del 2016)”. Il vincolo di destinazione “è espressione di una scelta di politica economica nazionale finalizzata a razionalizzare il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e ridurre gli oneri a carico della finanza locale, e costituisce un principio fondamentale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», in quanto con esso il legislatore ha inteso fissare una regola generale di uso uniforme delle risorse disponibili provenienti dalle alienazioni immobiliari”.

##### ***ii) La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2019 della possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l'utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti da economie di finanziamenti e cessione (norme della Regione Siciliana)***

La sentenza n. 25 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 8 della legge siciliana n. 17 del 2019 che – nel prorogare al 31 dicembre 2019 la possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l'utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge n. 560 del 1993 – destinava tali proventi a fini diversi da quelli indicati dall'art. 3, comma 1, lett. a), del d.l. n. 47 del 2014, cioè diversi dalla destinazione ad un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente. La Corte ha ravvisato il contrasto della disposizione impugnata con il vincolo di destinazione previsto dalla disposizione statale, al quale le sentenze nn. 273 e 38 del 2016 hanno riconosciuto natura di principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

#### **2.6.8. “Valorizzazione dei beni culturali e ambientali”**

##### ***2.6.8.1. La dichiarazione di notevole interesse pubblico di area alpina compresa nel territorio veneto (spettanza allo Stato del potere esercitato e rigetto del ricorso della Regione Veneto per conflitto intersoggettivo)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 164, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

## **2.7. Le materie di competenza residuale (art. 117, quarto comma, Cost.)**

### **2.7.1. Caccia**

#### **2.7.1.1. Il divieto per le Regioni di abbassare i livelli di tutela ambientale fissati dalla legislazione nazionale**

Secondo la sentenza n. **138**, la potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di caccia “incontra alcuni limiti, per effetto della normativa statale, quando la materia regionale si sovrappone, per naturale coincidenza, con ambiti afferenti ad interessi diversi che insistono su specifici aspetti del bene ambiente, così che le attribuzioni legislative delle Regioni non possono essere esercitate abbassando i livelli di tutela ambientale fissati dalla legislazione nazionale” (sentenze nn. 74 del 2017 e 278 del 2012).

#### **2.7.1.2. La (illegittima) facoltà della Giunta di estendere all'intera stagione venatoria il periodo di caccia a determinate specie eccessivamente presenti (norme della Regione Molise)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **113**, l'analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

### **2.7.2. Formazione professionale**

#### **2.7.2.1. La presenza, nell'equipaggio delle ambulanze gestite da soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dalla Croce Rossa, di un autista con attestato di soccorritore di livello base ovvero avanzato (norme della Regione Toscana)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **88**, l'analogia voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

### **2.7.3. Incentivi e aiuti alle imprese**

#### **2.7.3.1. La promozione della dinamica concorrenziale nel settore del credito alle PMI attraverso modifiche normative concernenti il Fondo di garanzia (l'eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni e il termine di efficacia della limitazione dell'intervento)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **104**, l'analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

### **2.7.4. Ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali**

#### **2.7.4.1. La disciplina dei concorsi per l'accesso all'impiego regionale e dell'utilizzo delle relative graduatorie**

La sentenza n. **58** ha confermato che “la disciplina delle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego regionale” (sentenze nn. 191 del 2017 e 251 del 2016) e “la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive” (sentenze nn. 126 del 2020 e 241 del 2018, “rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni (sentenza n. 273 del 2020)”.

#### **2.7.4.2. La facoltà di prevedere, nei bandi di concorso pubblicati dalla Regione e dagli enti regionali, l'esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati dipendenti dell'amministrazione interessata da almeno 5 anni (norme della Regione Veneto)**

La sentenza n. **20** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 3, ultimo periodo, della legge veneta n. 44 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei

ministri, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. 1), Cost., nella parte in cui consente che i bandi di concorso pubblicati dalla Regione e dagli enti regionali, inclusi quelli del servizio sanitario regionale, prevedano l'esonero dalle eventuali preselezioni dei candidati che al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda sono dipendenti dell'amministrazione che ha bandito il concorso da almeno cinque anni, anche in forza di contratti di lavoro flessibile. In primo luogo la Corte non ha ravvisato la lesione dell'art. 117, secondo comma, lett. 1), Cost. in quanto la disciplina censurata "si correla a una fase antecedente all'instaurazione del rapporto di lavoro e non sconfinava nell'ambito dell'ordinamento civile, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato". È stato evidenziato, poi, che "lo svolgimento delle prove preselettive investe i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, attribuiti alla competenza residuale delle Regioni, proprio perché indissolubilmente connessi con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost." (sentenze nn. 241 del 2018 e 380 del 2004). Così pure non è stata ravvisata la violazione dei principi di ragionevolezza e di parità di trattamento. Al riguardo, si sono richiamati i principi espressi nella sentenza n. 164 del 2020 con la quale sono state rigettate le questioni concernenti l'art. 1, comma 93, lett. e), della legge n. 205 del 2017, che autorizza le Agenzie fiscali, nel disciplinare l'accesso alla qualifica dirigenziale mediante un concorso pubblico per titoli ed esami, a esonerare dalla prova preselettiva i dipendenti che abbiano svolto, per almeno due anni alla data di pubblicazione del bando, funzioni dirigenziali o siano stati titolari di posizioni organizzative di elevata responsabilità (POER) o di posizioni organizzative temporanee (POT) o siano stati assunti mediante pubblico concorso e abbiano almeno dieci anni di anzianità nella terza area, senza demerito. In quell'occasione, la Corte ha affermato non solo che "non può dirsi irragionevole l'esonero previsto dalla disposizione censurata per coloro che, attraverso il servizio già prestato nelle Agenzie fiscali, abbiano sufficientemente dimostrato sul campo effettive capacità", ma anche che "il riconoscimento dell'esperienza all'interno dell'amministrazione che bandisce il concorso sottende un profilo meritevole di apprezzamento da parte del legislatore (sentenza n. 234 del 1994) e non collide con il principio di buon andamento, anche perché i beneficiari dell'esonero dovranno comunque, al pari degli altri concorrenti, cimentarsi con le prove concorsuali". Con specifico riferimento alla disposizione veneta censurata la Corte ha, altresì, evidenziato che la "deroga a beneficio dei candidati interni non solo ha una giustificazione plausibile nell'esigenza di valorizzare l'esperienza che essi hanno acquisito presso l'amministrazione per il periodo apprezzabile di un quinquennio, ma non li dispensa dall'obbligo di sostenere le prove concorsuali successive, volte specificamente a valutare il merito, in condizioni di parità con gli altri partecipanti". In altri termini, l'esonero ha una portata limitata in quanto "si riferisce alle sole prove preselettive, che non perseguono la finalità precipua, assegnata al concorso, di verificare il merito dei concorrenti, vige per un arco temporale definito (il triennio 2019-2021) e risulta demandato all'apprezzamento dell'amministrazione, che potrà disporlo al fine esclusivo di ridurre i tempi di accesso al pubblico impiego, dopo aver vagliato le peculiarità dei concorsi di volta in volta banditi".

***2.7.4.3. L'affidamento allo Stato del compito di provvedere direttamente al prevalente fabbisogno della struttura commissariale e l'obbligo della Regione Calabria di mettere a disposizione un contingente massimo di 25 unità (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 168, l'analoga voce in *Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria – Misure relative al commissariamento della sanità calabrese*.

***2.7.5. Trasporto pubblico locale***

***2.7.5.1. I limiti derivanti dalle competenze esclusive statali***

"A seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, per costante giurisprudenza costituzionale la materia del trasporto pubblico locale appartiene alla competenza legislativa residuale regionale, sia pur con i limiti derivanti dall'eventuale rilievo di competenze esclusive dello Stato" (sentenze nn. 74 e 5 del 2019, 137 e 78 del 2018). Così la sentenza n. 163.

### **3. La funzione amministrativa**

#### **3.1. La nuova disciplina costituzionale dell'allocazione delle funzioni amministrative (il superamento del principio di parallelismo con le funzioni legislative e dell'ordinario strumento della delega; la preferenza accordata ai Comuni, salva la diversa valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale o regionale)**

“La mancata riproduzione, nel testo dell’art. 118 Cost. introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), del riferimento, presente nella formulazione originaria dello stesso art. 118, alla delega come strumento di normale esercizio delle funzioni amministrative regionali induce (...) a ritenere che tale istituto non sia più configurabile come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale, in assenza di una specifica abilitazione da parte della fonte a ciò competente. Nel previgente assetto ordinamentale, in cui la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, improntata al principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, era assistita da una presunzione di adeguatezza, la delega, comportando la scissione tra titolarità ed esercizio della funzione, rispondeva a un’essenziale esigenza di flessibilità, sicché si prevedeva che, ove l’ente individuato dalla Costituzione si fosse rivelato inadeguato rispetto alle concrete esigenze della collettività di riferimento, lo svolgimento delle funzioni amministrative sarebbe stato demandato all’ente ritenuto più idoneo a garantirne il soddisfacimento. Per contro, nel modello delineato dalla riforma costituzionale del 2001, in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l’individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell’ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai Comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell’ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l’esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.)”. Così la sentenza n. **189**.

#### **3.2. La legittimazione del solo legislatore nazionale ad allocare le funzioni amministrative nelle materie di competenza esclusiva e il divieto per le Regioni di riallocare quelle ad esse conferite dallo Stato**

“La potestà legislativa esclusiva nelle materie indicate nell’art. 117, secondo comma, Cost. comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l’organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l’allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall’art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l’esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo. Il principio di legalità, quale canone fondante dello Stato di diritto, impone che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate mediante un atto legislativo, la cui adozione non può che spettare all’ente – Stato o Regione, secondo le rispettive competenze (art. 118, secondo comma, Cost.) – che ha inteso dislocare la funzione amministrativa in deroga al criterio generale che ne predilige l’assegnazione al livello comunale. Tanto conduce logicamente a escludere che le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all’art. 117, secondo comma, Cost. – che, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla Regione – possano essere da quest’ultima riallocate presso altro ente infraregionale, comportando un’iniziativa siffatta una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell’assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale”. Così la sentenza n. **189**.

#### **3.3. Il principio di sussidiarietà orizzontale**

##### **3.3.1. L'idoneità a indirizzare l'azione amministrativa di tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **52**, la voce *Il principio di sussidiarietà orizzontale* in *La funzione legislativa – I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali – I principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica*.

**3.3.2. *L’(illegittima) autorizzazione all’erogazione di contributi, a sostegno dei costi di locazione immobiliare, alle (sole) associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità agli indigenti (norme della Regione Sardegna)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **52**, l’analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

**3.3.3. *La previsione di iniziative di prevenzione e contrasto della violenza di genere e di centri specialistici, anche su impulso delle associazioni di promozione sociale (norme della Regione Sardegna)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **52**, l’analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Sardegna*.

**3.4. *La necessità di un indirizzo unitario per il contrasto delle pandemie e l’inidoneità di un frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **37**, la voce *L’esigenza logico-giuridica di una disciplina nazionale di contrasto delle pandemie e di una visione unitaria delle misure necessarie (l’uguaglianza nell’esercizio del diritto alla salute)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale*.

**3.5. *La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione nel contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d’Aosta)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **37**, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale – La disciplina della gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio valdostano (norme della Regione Valle d’Aosta)*.

**3.6. *La concessione di contributi alle associazioni animaliste per interventi in materia di controllo del randagismo (norme della Regione Lazio)***

La sentenza n. **90** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell’art. 4, comma 8, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 2, 3 e 118 Cost., in quanto, nel disporre l’autorizzazione di spesa per gli oneri imputati al capitolo di bilancio relativo ai contributi alle associazioni animaliste di volontariato per interventi in materia di controllo del randagismo, avrebbe realizzato una discriminazione nei confronti delle altre associazioni animaliste, diverse dalle organizzazioni di volontariato, iscritte nei registri del terzo settore. La Corte ha osservato che la norma censurata deve essere esaminata congiuntamente all’art. 21, comma 21, della medesima legge regionale il quale, nella sua formulazione originaria, prevedeva la concessione di contributi della Regione alle associazioni animaliste di volontariato per progetti specifici realizzati dalle stesse. Tuttavia, la successiva legge regionale n. 8 del 2019 ha modificato il predetto comma 21, inserendo tra i beneficiari dei contributi regionali “anche le altre associazioni del terzo settore a carattere animalistico operanti attraverso l’apporto volontario degli associati”, sicché i provvedimenti attuativi successivi alla novella “fanno riferimento anche alle altre associazioni animaliste, in particolare alle associazioni di promozione sociale”. Pertanto, poiché la concessione dei contributi non risulta più limitata alle associazioni di volontariato, “la denominazione del capitolo di bilancio riguardante tali contributi (...) risulta espressione di un mero difetto di coordinamento normativo”.

**3.7. *La (illegittima) compressione della funzione comunale di pianificazione determinata dalla disciplina degli incentivi per il recupero degli immobili abbandonati e degradati, anche in deroga agli strumenti urbanistici (norme della Regione Lombardia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **202**, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*.

## **4. Il principio cooperativo**

### **4.1. L'ambito applicativo del principio di leale collaborazione**

#### **4.1.1. L'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali non risolubile tramite un criterio di prevalenza**

La sentenza n. **35** ha rammentato che, solo in caso di effettiva incidenza della disposizione scrutinata “su ambiti materiali nei quali concorrono competenze statali e regionali legate da un intreccio inestricabile, non risolubile tramite un criterio di prevalenza di una materia sulle altre”, deve trovare applicazione il principio generale (sentenza n. 140 del 2015) secondo cui “in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze (...), qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali, tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie” (sentenze nn. 44 del 2014, 237 del 2009, 168 e 50 del 2008) e “che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa” (sentenza n. 1 del 2016). In linea con questa impostazione si pone la sentenza n. 251 del 2016 che, “nel considerare applicabili le procedure di leale collaborazione all'iter di formazione dei decreti delegati nel caso di incidenza dell'intervento legislativo su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse, le condiziona all'impossibilità di operare una valutazione circa la prevalenza di una materia su tutte le altre, poiché solo ricorrendo questo presupposto la concorrenza di competenze rende necessario addivenire a un'intesa”.

#### **4.1.2. La non invocabilità del principio in caso di esercizio di competenze statali esclusive**

Per costante giurisprudenza costituzionale, “in caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto” (sentenze nn. 208 del 2020 e 137 del 2018). Così la sentenza n. **187**.

#### **4.1.3. La tendenziale inapplicabilità alle procedure legislative**

Le sentenze nn. **37** e **168** hanno ripreso la costante affermazione secondo cui “il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione” (sentenza n. 233 del 2019).

#### **4.1.4. Il mancato coinvolgimento delle Regioni nella formazione del decreto legislativo che prevede la sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti (disposizione espressiva di competenza esclusiva statale prevalente sulle attribuzioni regionali)**

La sentenza n. **35** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117 e 122 Cost. e al principio di leale collaborazione, dell'art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, che prevede la sospensione dalla carica (nella specie, di consigliere regionale) di chi ha riportato una sentenza di condanna non definitiva per uno dei delitti indicati al precedente art. 7, comma 1, lett. a), b) e c). In via preliminare, la Corte ha ribadito la riconducibilità del nucleo essenziale della disciplina in tema di incandidabilità alle cariche elettive, di decadenza di diritto da esse a seguito di condanna definitiva per determinati reati nonché di sospensione automatica in caso di condanna non definitiva all'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza». Diversamente da quanto asserito dal rimettente, il Collegio ha escluso che nel caso della sospensione automatica disciplinata dalla normativa censurata “si versi in un'ipotesi di intreccio inestricabile di materie, di competenza statale e regionale”, non ravvisando conseguentemente alcuna violazione del principio di leale collaborazione per mancato coinvolgimento delle Regioni nella formazione del decreto che contiene la disposizione *de qua*. Infatti, in linea con quanto espresso nella sentenza n. 251 del 2016, benché il principio di leale collaborazione non si imponga al procedimento legislativo, può sorgere la necessità del ricorso all'intesa laddove “il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse”. L'intesa si afferma “quale cardine della leale collaborazione anche quando

l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi adottati dal Governo”, che finiscono con l'essere attratti nelle procedure cooperative in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

#### ***4.1.5. La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione nel contrasto alla pandemia da COVID-19 (norme della Regione Valle d'Aosta)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **37**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale – La disciplina della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio valdostano (norme della Regione Valle d'Aosta)*.

#### ***4.1.6. L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta delle norme statali concernenti la proroga, sia pure differenziata e condizionata, della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni e la riduzione, a regime, della durata della validità***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **58**, l'analogo voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Valle d'Aosta*.

#### ***4.1.7. La non invocabilità del principio con riguardo alla gestione del Fondo centrale di garanzia per le PMI***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **104**, la voce *La promozione della dinamica concorrenziale nel settore del credito alle PMI attraverso modifiche normative concernenti il Fondo di garanzia (l'eliminazione del momento procedimentale di confronto tra Stato e Regioni e il termine di efficacia della limitazione dell'intervento)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza*.

### ***4.2. Procedure concertate e coinvolgimento dello Stato e delle autonomie nei processi decisionali***

#### ***4.2.1. Il coinvolgimento delle autonomie negli interventi a carattere perequativo quale opzione rimessa al legislatore statale***

La sentenza n. **187** ha ribadito che, “in relazione ad un intervento statale speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost.”, spetta al legislatore statale “la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi” (sentenza n. 189 del 2015). La “previsione di meccanismi collaborativi con le Regioni e gli enti locali interessati rimane dunque una opzione che il legislatore statale – pur titolare di competenza legislativa esclusiva, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – può opportunamente considerare (sentenza n. 104 del 2021)”.

#### ***4.2.2. Il costante confronto collaborativo tra i livelli statale e regionale nella disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e dei relativi commissariamenti***

La sentenza n. **168** ha precisato che “la disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e dei relativi commissariamenti è connotata da un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, la cui sede di elezione è rappresentata dall'azione congiunta del Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali (...): organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro” (sentenze nn. 233 e 200 del 2019).

#### **4.2.3. La facoltà delle Regioni di legiferare in materia di governo del territorio nelle more dell'adozione del piano paesaggistico, purché nel rispetto delle eventuali intese già raggiunte**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **54**, la voce *Il necessario rispetto, da parte del regolamento edilizio comunale, degli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio oggetto di intervento e il richiamo ai limiti posti dal piano regolatore (norme della Regione Veneto per il recupero dei sottotetti a fini abitativi)* in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

#### **4.2.4. La riduzione di termini relativi al procedimento di formazione e approvazione del piano regolatore generale comunale e delle sue varianti (norme della Regione Piemonte)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **125**, l'analogo voce in *Le materie concorrenti – Governo del territorio – L'urbanistica*.

#### **4.2.5. L'innalzamento, ai fini dell'individuazione delle varianti parziali al piano regolatore generale, delle percentuali di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentiti dal piano vigente per le attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive (norme della Regione Piemonte)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **125**, l'analogo voce in *Le materie concorrenti – Governo del territorio – L'urbanistica*.

#### **4.2.6. La partecipazione della Regione Calabria al percorso di risanamento del servizio sanitario**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **168**, la voce *Il rafforzamento dei poteri del commissario ad acta e le norme per garantire l'erogazione dei LEA e il raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari in Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria – Misure relative al commissariamento della sanità calabrese*.

#### **4.2.7. La riclassificazione, ad opera dell'Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni interessate, degli strumenti di programmazione del Fondo per lo sviluppo e coesione**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **187**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Perequazione delle risorse finanziarie*.

#### **4.2.8. L'(illegittima) autorizzazione di interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla disciplina sul "Piano casa" e la (illegittima) proroga della loro realizzabilità, in riferimento anche a immobili recenti (norme della Regione Calabria)**

La sentenza n. **219** ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. e del principio di leale collaborazione, gli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lett. b), della legge calabrese n. 10 del 2020, che autorizzavano interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, ulteriori rispetto a quelli previsti dalla disciplina sul Piano casa (legge regionale n. 21 del 2010), prorogandone nel tempo la realizzabilità, anche in relazione a immobili di recente edificazione. Tra gli interessi pubblici inerenti il territorio, la conservazione ambientale e paesaggistica, di competenza esclusiva statale, prevalgono e costituiscono "un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali". Poiché il piano paesaggistico regionale costituisce strumento di ricognizione del territorio ai fini della tutela non solo dei menzionati interessi di competenza statale, ma anche degli interessi di competenza concorrente allo sviluppo sostenibile e all'uso consapevole del suolo, l'art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, per favorire il coordinamento tra le istanze di tutela affidate ai diversi livelli di governo, prevede la possibilità per le Regioni di stipulare intese con l'Amministrazione statale

“per la definizione di modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, al di là dei casi in cui ciò è prescritto” dal precedente art. 135, comma 1. Attesa la loro natura cogente, le prescrizioni del piano prevalgono sulle disposizioni eventualmente difformi contenute negli strumenti urbanistici, e, a tal fine, ai sensi dell’art. 145, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004, la legge regionale deve disciplinare “le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni” del piano. La Regione Calabria, conformemente al citato art. 143, ha adottato, nell’ambito di un rapporto di collaborazione istituzionale con i competenti organi statali, in vista dell’elaborazione congiunta del piano, un Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica (QTRP) nel quale “si definisce il quadro condiviso di riferimento e di indirizzo per lo sviluppo sostenibile dell’intero territorio regionale (...), di tutti gli interventi di trasformazione del territorio da adottare, anche nelle more dell’approvazione del piano paesaggistico regionale (...), si impone una valutazione congiunta di coerenza degli strumenti di pianificazione locale con il quadro stesso da parte della Regione e dei competenti organi del MIBACT”. Nella descritta cornice, le norme impugnate, autorizzando interventi in deroga “senza seguire le modalità procedurali collaborative concordate e senza attendere l’approvazione congiunta del piano paesaggistico regionale”, hanno violato il principio di leale collaborazione di cui è espressione “l’impegno assunto dalla Regione in ordine alla condivisione del governo delle trasformazioni del proprio territorio e congiuntamente del paesaggio” nel predetto QTRP. Esse, inoltre, hanno leso la competenza statale in materia di tutela dell’ambiente, in particolare consentendo “interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito, per effetto delle reiterate proroghe”, e hanno finito per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione dell’art. 9, Cost.

#### ***4.2.9. La (illegittima) sottrazione alla pianificazione congiunta di alcuni beni paesaggistici e la (illegittima) disciplina della fascia costiera e dell’asse viario Sassari-Alghero (norme della Regione Sardegna)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 257, l’analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

### ***5. Il potere sostitutivo***

#### ***5.1. L’introduzione dell’istituto nell’ambito della riforma del Titolo V: l’equilibrio tra il riconoscimento del valore delle autonomie territoriali e la concreta realizzazione, anche in situazioni di crisi, di interessi essenziali rispetto ai quali lo Stato si pone come garante di ultima istanza***

La sentenza n. 168 ha proceduto a “un inquadramento nel sistema costituzionale del potere sostitutivo” (art. 120, secondo comma, Cost.). L’istituto è stato previsto “all’interno della riforma del 2001 diretta a ristrutturare il Titolo V della Parte II della Costituzione in termini decisamente più favorevoli agli enti territoriali”. La maggiore autonomia “è stata riconosciuta nell’ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all’assetto precedente, dei valori costituzionali (così avviene, del resto, in diverse realtà presenti nel variegato panorama del pluralismo istituzionale italiano proprio con riguardo alla tutela della salute). È emblematico, da questo punto di vista, che la regola dell’attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali più vicini ai cittadini (i Comuni) sia stata compensata, nell’ordinaria allocazione delle funzioni, dai principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà (art. 118, primo comma, Cost.), che implicano una relazione di *adaequatio rei et iuris*, in termini di giudizio – dato il variabile livello degli interessi coinvolti (sentenza n. 179 del 2019) – sulla migliore idoneità allo svolgimento di una determinata funzione da parte di istituzioni quantunque meno vicine (in progressione: Province, Città metropolitane, Regioni e Stato). È inoltre indubbio che la medesima logica non sia estranea nemmeno ai criteri che hanno condotto alla ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e Regioni: del resto la stessa rigidità dei confini delle materie è a sua volta suscettibile di deroga in forza dell’esercizio, nel rispetto del principio di leale collaborazione, dell’attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato” (sentenza n. 74 del 2018). È soprattutto la previsione, in via straordinaria, di un potere sostitutivo statale a confermare ed esplicitare che “il riconoscimento del valore delle autonomie territoriali non prescinde dalla prova concreta della realizzazione di determinati interessi

essenziali: si prefigura, infatti, la possibilità che queste possano giungere a limitare l'effettività dei diritti costituzionali; a mettere a rischio l'unità giuridica e/o economica della Repubblica; a esporre a responsabilità internazionale o comunitaria l'istituzione statale". La disciplina di un potere sostitutivo statale nelle fattispecie di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. prefigura "la possibilità di una situazione di crisi dell'autonomia, che può giungere sino al punto di non essere prontamente o efficacemente rimediabile dallo stesso controllo degli elettori sugli organi politici di quella determinata realtà territoriale: da qui l'intervento del potere statale, che può spingersi fino a esautorare, per determinate materie e nel rispetto del principio di leale collaborazione, anche gli organi democraticamente eletti, potendosi esigere che persino la legge regionale non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario" (sentenza n. 217 del 2020). In altre parole, "le previsioni dell'art. 120, secondo comma, Cost. fanno sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari (sentenza n. 44 del 2014), e pongono lo Stato quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale rispetto a taluni interessi essenziali (sentenza n. 43 del 2004). Ciò a fronte (...) della crisi di una determinata autonomia territoriale, di cui però il sistema costituzionale continua a riconoscere il valore potenziale, in quanto non viene mutata, nell'esercizio del potere di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., la titolarità originaria delle competenze esercitate in via sostitutiva dall'autorità centrale".

## ***5.2. La ratio della garanzia di esigenze unitarie della Repubblica e l'obiettivo di ripristinare le potenzialità dell'autonomia: la necessaria temporaneità e cedevolezza dell'intervento sostitutivo e l'impegno dello Stato a impiegare le migliori energie e adeguate risorse finanziarie per raggiungere l'“effetto utile”***

La sentenza n. 168 ha efficacemente chiarito "la connotazione costituzionale del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.: questo, da un lato, si giustifica solo in quanto l'intervento statale sia tale da garantire le esigenze unitarie della Repubblica compromesse invece dalla realtà istituzionale sostituita e, dall'altro, si caratterizza per una necessaria temporaneità e cedevolezza dell'intervento sostitutivo, dato il valore che l'ordinamento continua a riconoscere (...) alla potenzialità del principio autonomistico. In queste due coordinate si sostanzia quindi il precipuo ruolo, tipico degli ordinamenti a elevato tasso di decentramento e al contempo ispirati al modello cooperativo, dell'istituzione statale, che attraverso l'art. 120, secondo comma, Cost. è chiamata ad assumersi la responsabilità (sentenza n. 43 del 2004) di risolvere nel minor tempo possibile la crisi dissipativa di un determinato ente autonomo, sì da rimmetterlo in condizione di tornare a garantire i beni da questo invece al momento compromessi. In tale delicato ruolo lo Stato non può mancare di raggiungere l'effetto utile ed è tenuto ad impegnare, se del caso, le proprie migliori energie e anche adeguate risorse finanziarie; senza travalicare, da quest'ultima prospettiva, il principio di responsabilità finanziaria imputabile a una determinata realtà territoriale, occorre infatti, comunque garantire un punto di equilibrio che impedisca, a danno di tutta la Repubblica, il cronicizzarsi di una condizione di crisi, che risulterebbe lesiva di plurimi principi costituzionali. Infatti, in questa situazione si stabilizzerebbero, altrimenti: a) la sospensione degli ordinari meccanismi di responsabilità politica e del relativo potere di controllo degli elettori locali, essendosi realizzata la sostituzione governativa agli organi politici regionali; b) l'incremento ai massimi livelli della pressione fiscale, previsto in via automatica" dalla legge e, quindi, "non più imputabile a una specifica decisione dei rappresentanti degli elettori regionali; c) il venir meno della garanzia dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) nei confronti degli abitanti della Regione; d) la discriminazione degli stessi in contrasto con il principio di eguaglianza; e) il *vulnus* al principio dell'equilibrio di bilancio".

## ***5.3. La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria***

### ***5.3.1. La (illegittima) previsione della sottoscrizione del protocollo d'intesa per la definizione dei rapporti tra la Regione e l'Università “Magna Graecia” di Catanzaro ad opera non solo del Rettore e del Commissario ad acta ma anche del Presidente della Regione (norme della Regione Calabria)***

La sentenza n. 50 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 120 Cost., l'art. 9, comma 4, della legge calabrese n. 1 del 2020, il quale prevedeva che il protocollo d'intesa per la definizione dei rapporti

tra la Regione Calabria e l'Università degli studi "*Magna Graecia*" di Catanzaro, in materia di attività integrate di didattica, ricerca e assistenza, fosse sottoscritto non solo dal Rettore e dal commissario *ad acta* ma anche dal Presidente della Giunta regionale. La delibera del Consiglio dei ministri di nomina del commissario *ad acta* del 7 dicembre 2018 attribuisce l'incarico di definire e stipulare il protocollo d'intesa con l'Università al solo commissario *ad acta* e non anche al Presidente della Regione. Per costante giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 177 e 166 del 2020, 94 del 2019 e 190 del 2017), la previsione secondo cui il protocollo d'intesa è definito anche dal Presidente della Giunta costituisce un'oggettiva interferenza da parte del legislatore regionale con le funzioni e i compiti demandati al commissario *ad acta*. La partecipazione del Presidente della Regione alla sottoscrizione del protocollo d'intesa non si risolve in un aspetto meramente formale; al contrario, assume carattere sostanziale, nella misura in cui l'organo regionale concorre alla definizione dei contenuti del protocollo, nonostante il commissariamento gli impedisca l'esercizio dei poteri attribuiti in via ordinaria.

### **5.3.2. Misure relative al commissariamento della sanità calabrese**

#### **5.3.2.1. L'affidamento allo Stato del compito di provvedere direttamente al prevalente fabbisogno della struttura commissariale e l'obbligo della Regione di mettere a disposizione un contingente massimo di 25 unità (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato)**

La sentenza n. **168** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, terzo comma, 117, quarto comma, 119 e 120, secondo comma, Cost., l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 150 del 2020, nella parte in cui non prevedeva che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale della sanità calabrese provvedesse direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario *ad acta* un contingente di venticinque unità di personale, stabiliva che tale entità costituisse un "minimo" anziché un "massimo". La Corte ha evidenziato l'irragionevolezza della misura censurata "per la sua inadeguatezza alla situazione nella quale deve intervenire, segnata dal più che decennale commissariamento della sanità della Regione Calabria" che, per diversi motivi, costituisce un *unicum* nel panorama nazionale. Esso, infatti, è caratterizzato in modo particolare rispetto a tutte le altre esperienze commissariali che, pur con durata simile, si sono poi concluse con il ritorno alla gestione regionale della sanità (come nel caso di Lazio e Campania). La sostituzione del Presidente della Regione Calabria con un funzionario statale quale commissario *ad acta* si protrae sin dal 2014 e ha determinato una distruttiva conflittualità tra organi regionali e commissariali, senza riuscire a evitare irregolarità nella gestione della sanità a livelli di gravità mai riscontrati in precedenza, realizzando "una situazione di doppia negatività fra costi e prestazioni, ovvero tra *performance* negativa nella qualità delle prestazioni e disavanzi privi di copertura". In questo quadro, la Corte ha ritenuto che la censurata scelta normativa disciplini in modo irragionevole e non proporzionato un aspetto cruciale dei processi "in cui si esercita il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., perché l'impegnativa azione di risanamento, in cui (...) lo Stato assume la responsabilità del garante di ultima istanza, non può evidentemente essere sostenuta, nei casi critici come quello in esame, dal solo commissario *ad acta*". Quest'ultimo – che nell'attuazione del concordato piano di rientro agisce in sostituzione del livello politico regionale – inevitabilmente, si confronta con una pubblica amministrazione territoriale gravemente inadempiente sotto molteplici profili. Conseguentemente, il commissario deve essere assistito da una struttura amministrativa all'altezza del delicatissimo compito da svolgere, mentre la scelta operata dalla norma censurata – che identificava tale struttura in prevalenza nei dipendenti della stessa amministrazione regionale – "è risultata fallimentare e ha condotto (...) all'attuale, paradossale, situazione (...) per cui a distanza di quasi otto mesi dall'approvazione delle norme urgenti del d.l. n. 150 del 2020 il commissario *ad acta* non dispone ancora di una adeguata struttura di supporto". Posto che "il lungo protrarsi del commissariamento costituisce (...) un sintomo negativo dell'andamento di tale processo", con conseguente accentuazione dell'esigenza di "soluzioni strutturali univoche ed efficaci e del rigoroso rispetto delle regole a tale scopo concepite (sentenza n. 117 del 2018)", è stata ritenuta incongrua l'opzione di non permettere al commissario *ad acta* di avvalersi di un'adeguata ed efficace struttura di supporto extra regionale, con un affiancamento forte e straordinario dello Stato, al fine di attuare effettivamente il piano di rientro e porre le condizioni per una possibile successiva uscita dal commissariamento. La norma denunciata ha, inoltre, eluso il monito contenuto nella sentenza n. 233 del 2019, nella quale si è precisato che "l'effettiva rispondenza delle misure adottate dal legislatore (...) allo

scopo perseguito di risanamento del servizio sanitario e soprattutto di tutela del rispetto dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario nella Regione Calabria nonché l'assenza di eventuali loro effetti controproducenti (...) dovranno essere attentamente monitorate da parte dello Stato, e valutate in concreto, in sede applicativa". Atteso il venir meno della funzione propria del potere sostitutivo a causa dell'inadeguatezza del personale regionale a fornire un esaustivo supporto all'azione del commissario, la disposizione censurata manifestava "un ulteriore difetto di proporzionalità laddove obbliga la Regione a mettere a disposizione dello stesso commissario un contingente minimo di personale di almeno venticinque unità, quando invece il suddetto supporto necessita (...) di essere congruamente garantito da personale statale o comunque diverso da quello regionale, anche in modo da avviare processi di riqualificazione e di valorizzazione di quest'ultimo". In altri termini, la previsione, in assenza "di uno specifico limite quantitativo massimo, finisce per fare ingiustificatamente leva su un fattore che può svolgere un ruolo solo ancillare rispetto a quello, quantitativamente e qualitativamente prevalente, che deve invece spettare al personale esterno. Imponendo alla Regione un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato, tale disposizione determina un'illegitima interferenza con la competenza regionale residuale in materia di organizzazione degli uffici, con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale e, infine, con l'autonomia finanziaria dell'ente nell'allocazione delle spese".

### ***5.3.2.2. Il rafforzamento dei poteri del commissario ad acta e le norme per garantire l'erogazione dei LEA e il raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari***

La sentenza n. 168 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Calabria in riferimento agli artt. 5, 117, commi terzo e quarto, 120, secondo comma, e 121 Cost. nonché al principio di leale collaborazione – degli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, che introducono misure straordinarie volte a rafforzare i precipi poteri del commissario *ad acta* nella perdurante sussistenza di una situazione estremamente critica nella sanità calabrese e pongono precetti funzionali all'erogazione dei LEA e al raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari. Le norme in esame "risultano fisiologicamente ascrivibili al potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., nonché alla competenza statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (...) concernenti il diritto alla salute e ai principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica". Né è stato ravvisato alcun contrasto con il principio di leale collaborazione in quanto "la disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e dei relativi commissariamenti è connotata da un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, la cui sede di elezione è rappresentata dall'azione congiunta del Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza e del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali (...): organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro". Ad ogni modo, "il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione".

### ***5.3.2.3. La nomina di commissari straordinari per gli enti del SSR da parte del commissario ad acta e la cessazione dalle funzioni dei direttori generali nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020***

La sentenza n. 168 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Calabria in riferimento agli artt. 5, 117, terzo comma, 120 e 121 Cost. – degli artt. 2, commi 1 e 2, e 7, comma 4, del d.l. n. 150 del 2020, che prevedono la nomina di commissari straordinari per gli enti del servizio sanitario regionale da parte del commissario *ad acta* e la cessazione dalle funzioni dei direttori generali nominati dalla Regione dopo il 3 novembre 2020. Le norme denunciate, senza dubbio speciali rispetto alla disciplina generale dettata dal d.lgs. n. 171 del 2016 sull'assetto della dirigenza sanitaria, sono state "ricondotte in via prevalente a titoli di competenza esclusiva statale, sia perché concernenti l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., sia perché ascrivibili alla materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" ed "esprimono la finalità di assicurare un *idem sentire* nell'attuazione del piano di rientro e, in questa prospettiva, rafforzano l'esercizio del potere sostitutivo statale, a fronte dei risultati negativi del modello di direzione aziendale di nomina regionale nella gestione economico-finanziaria degli enti del SSR e nella erogazione dei LEA".

### **5.3.3. L'(illegittima) attribuzione all'Assessore regionale per la salute della nomina del commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, nelle more della costituzione dei nuovi organi (norme della Regione Siciliana)**

La sentenza n. 234 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., l'art. 5, comma 1, della legge siciliana n. 17 del 2020 che, nell'ambito della disciplina di riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, riconosceva all'Assessore regionale per la salute, nelle more della costituzione dei nuovi organi dell'Istituto, il potere di nominare un commissario straordinario per lo svolgimento delle funzioni a regime assegnate al consiglio di amministrazione e al direttore generale. Per contrastare l'inerzia di molte Regioni nell'attuazione dei principi posti dalla disciplina statale di riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali, la legge n. 190 del 2014 ha fissato rigorosi termini di recepimento, scaduti i quali opera il potere del Ministro della salute di nominare un commissario straordinario, chiamato a svolgere – nelle more della costituzione dei nuovi organi – le funzioni del consiglio di amministrazione e del direttore generale. La sentenza n. 56 del 2018 – scrutinando la legittimità del potere di nomina commissariale introdotto dall'art. 1, comma 580, della legge n. 190 del 2014, per il caso di mancata osservanza, in sede di prima applicazione delle leggi regionali, del termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore delle medesime, fissato per la costituzione dei nuovi organi degli IZS – ha dichiarato non fondate le relative questioni in quanto quella impugnata è stata qualificata come una norma regolante, per il particolare settore considerato, il potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost. Ciò posto, si è ribadito che non può “essere revocata in dubbio la competenza dello Stato nel conferire al Ministro della salute il potere di nomina del commissario straordinario degli enti in questione, come espressione del potere sostitutivo statale in questa particolare materia”. Del resto, gli Istituti zooprofilattici sperimentali operano “non solo nel campo della tutela dell'igiene e sanità, ma anche della ricerca sperimentale scientifica”, materia, quest'ultima, di competenza concorrente, alla quale inerisce la finalità della protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali, che è propria di questi istituti di ricerca (sentenza n. 166 del 2004). In tale quadro, spetta allo Stato la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, mentre le Regioni possono svolgere una propria attività su singoli progetti, di rilievo regionale, da esse avviate (sentenze nn. 122 del 2011 e 422 del 2006). Inoltre, gli Istituti zooprofilattici sperimentali “operano in ambiti nei quali convergono non solo interessi di regioni e province autonome in materia di igiene e sanità veterinaria, ma anche interessi di carattere nazionale, conseguenti, oltretutto, all'adempimento di obblighi internazionali e comunitari” (sentenze nn. 351 del 1999 e 124 del 1994). “Se, dunque, lo Stato è ordinariamente competente per la determinazione dei programmi di ricerca scientifica a livello nazionale e internazionale, i quali sono rimessi all'attività degli Istituti zooprofilattici sperimentali, deve a maggior ragione esserne affermata la competenza, a monte, nel dettare le norme necessarie a preservare il funzionamento degli Istituti medesimi e ad assicurarne la continuità operativa, pena l'impossibilità di consentire lo svolgimento di quegli stessi programmi e di soddisfare i collegati interessi di carattere nazionale”. Alla luce dei principi esposti, il Collegio ha ravvisato la violazione del menzionato parametro in quanto “la previsione della nomina, da parte dell'Assessore regionale, del commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia si sovrappone all'analogo potere sostitutivo che, nell'esercizio della propria competenza, lo Stato ha riservato al Ministro della salute”. Inoltre, “il *vulnus* è ancor più grave, se solo si considera che la norma regionale abilita l'Assessore per la salute a provvedere alla nomina del commissario straordinario senza imporre alcun limite di tempo, ammettendo, quindi, la possibilità che tale nomina avvenga anche oltre il termine semestrale entro il quale (art. 1, commi 579 e 580, della legge n. 190 del 2014) è previsto il completamento della costituzione degli organi dell'ente. Con la conseguenza che, pur nella perdurante inerzia della Regione, la norma rimette alla stessa l'attivazione del potere sostitutivo, nonostante il medesimo potere sia conferito, dalla legge nazionale, al Ministro della salute”. Il potere sostitutivo affidato al Ministro della salute “deve invece restare al riparo da ogni interferenza degli organi delle Regioni, massimamente di quelle che, con la propria inerzia, hanno contribuito a cagionare il mancato funzionamento degli organi dell'ente. In simile situazione, anche un'ingerenza solo potenziale – come è quella che deriva dall'astratta possibilità, per la Regione, di nominare senza limiti di tempo un proprio commissario straordinario, la cui funzione andrebbe evidentemente a sovrapporsi a quella esercitata dal commissario ministeriale – è idonea a determinare” la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., analogamente a quanto affermato con riguardo alle (pur diverse) funzioni esercitate dal commissario *ad*

*acta* governativo per il rientro dai disavanzi del bilancio regionale sanitario, parimenti espressive di interessi nazionali preminenti (sentenze nn. 247 e 199 del 2018).

## **6. Gli enti locali**

### **6.1. Il riordino e la soppressione delle Comunità montane**

La sentenza n. **247** ha ricostruito il contesto normativo di riferimento sul riordino delle Comunità montane. L'art. 2, comma 17, della legge n. 244 del 2007 aveva attribuito alle Regioni "il compito di riordinare la disciplina delle Comunità montane presenti sui rispettivi territori attraverso la riduzione del loro numero, del numero dei componenti degli organi rappresentativi e delle loro indennità, allo scopo di ridurre di almeno un terzo la quota del Fondo ordinario con cui lo Stato finanziava le Comunità". In seguito, l'art. 2, comma 187, della legge n. 191 del 2009 aveva disposto "l'abolizione del finanziamento statale, scelta peraltro giudicata in parte costituzionalmente illegittima (sentenza n. 326 del 2010)". Queste disposizioni hanno "condizionato la successiva legislazione regionale di disciplina delle Comunità montane, che sono state soppresse in quasi tutte le Regioni e trasformate, salvo poche eccezioni, in Unioni di Comuni montani o Unioni montane, mediante procedimenti di riordino e riduzione della spesa".

### **6.2. Gli organi**

#### **6.2.1. L'identificazione ratione officii del sindaco del Comune capoluogo quale sindaco della Città metropolitana – Monito al legislatore**

La sentenza n. **240** ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge siciliana n. 15 del 2015 (sostituiti dalla legge regionale n. 23 del 2018) e 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014, impugnati, in relazione agli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97 e 114 Cost., in quanto non prevedono la natura elettiva della carica di sindaco della Città metropolitana. La normativa regionale e statale dispone, in ugual modo, che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo e che, qualora cessi dalla carica per cessazione dell'incarico di sindaco del Comune, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano. Con riguardo alla pretesa menomazione del diritto di voto degli elettori residenti in un Comune diverso dal capoluogo e per questo impossibilitati a eleggere il relativo sindaco, il rimettente, anche per effetto di un'incompleta ricostruzione del quadro normativo, ha accolto un presupposto interpretativo non condivisibile, e cioè che i cittadini residenti nel capoluogo, all'atto di eleggere il sindaco, eleggano anche il sindaco della Città metropolitana. In realtà, la designazione del sindaco metropolitano "consegue, come effetto disposto direttamente e automaticamente dalla legge, al compiersi di un diverso procedimento elettorale, quello per l'elezione del sindaco del Comune capoluogo, in sé concluso e che è l'unico rispetto al quale si assiste alla espressione del voto della collettività locale". Anche i cittadini residenti nel capoluogo non esprimono altra volontà che quella preordinata all'elezione degli organi comunali, sicché "solo in ragione dell'esteriore consequenzialità tra i due atti si può impropriamente ritenere che il sindaco metropolitano sia eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella Città metropolitana". L'erroneo presupposto inficia l'ammissibilità dei quesiti perché il rimettente chiede di estendere ai cittadini residenti in Comuni non capoluogo "una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano", a fronte del fatto che il legislatore nazionale (legge n. 56 del 2014) "ha optato, al contrario, per un modello che vede nell'individuazione *ope legis* del sindaco metropolitano" il fondamento di "un diverso modello di governo del territorio in assenza di elezione". L'esito auspicato non è risultato conseguibile, implicando un intervento manipolativo precluso alla Corte e coincidente con l'introduzione di una novità di sistema: "l'elezione diretta del sindaco metropolitano ad opera di tutti i cittadini residenti nel territorio della Città metropolitana". L'ambito e i contorni dell'intervento, consistente nell'introduzione *ex novo* di una normativa elettorale, fuoriescono dalle attribuzioni della Corte e sono "demandati soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione", con specifico riguardo agli aspetti di natura politica che connotano la materia elettorale (sentenza n. 257 del 2010). Anche in ordine alla dedotta disparità di trattamento, nell'esercizio del voto, tra i cittadini dei Comuni non capoluogo compresi nella Città metropolitana e i cittadini dei Comuni non capoluogo compresi in un ente di area vasta provinciale (i quali partecipano, sia pur indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti, all'elezione del presidente della Provincia), il rimettente ha prospettato un esito manipolativo, teso a estendere alle Città metropolitane e al suo vertice esecutivo il meccanismo di elezione indiretta che la legge n. 56 del 2014 prevede per il presidente della

Provincia. Per effetto di un' inadeguata ricostruzione del quadro normativo, il rimettente non ha colto che l'intervento, "lungi dall'appuntarsi esclusivamente sulla natura elettiva o meno dell'organo di vertice del relativo ente di area vasta, finisce inevitabilmente per incidere su ulteriori aspetti essenziali della forma di governo metropolitana, modificandone il funzionamento complessivo e, così, prefigurando soluzioni non attingibili" in quanto rimesse, prioritariamente, alla discrezionalità del legislatore. Il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano, da un lato, e il sistema di elezione indiretta del presidente della Provincia, dall'altro, "non possono infatti essere considerati in modo atomistico" e avulso dal relativo contesto. La disciplina della forma di governo dei due enti di area vasta costituisce "il frutto di un apprezzamento eminentemente discrezionale che il legislatore del 2014 ha operato nel presupposto di una generale diversità dei rispettivi assetti organizzativi e nella prospettiva della abolizione delle Province prevista dalla legge di riforma della Costituzione, non entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale". La forma di governo provinciale, invero, combina l'elettività in via indiretta del presidente con una durata del suo mandato doppia rispetto a quella, biennale, del consiglio provinciale; sono però eleggibili alla carica di presidente i sindaci della Provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data delle elezioni, ciò che rivela l'assenza di un qualsiasi nesso preordinato di continuità personale e funzionale tra il vertice provinciale e il sindaco del capoluogo. "Complessivamente diverso è, invece, il modo di atteggiarsi della forma di governo della Città metropolitana. In essa, all'assenza di una durata predeterminata, ma tendenzialmente quinquennale, della carica di sindaco metropolitano" (in virtù dell'immedesimazione *ratione officii*), "si associa non solo la durata in carica quinquennale del consiglio metropolitano", ma anche la previsione per cui, in caso di rinnovo del consiglio del Comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del capoluogo. "La logica sottesa a tale parallelismo è del tutto diversa da quella che caratterizza la forma di governo provinciale, e risulta evidentemente imperniata sull'esigenza di assicurare il costante allineamento" tra gli organi del Comune capoluogo e quelli della Città metropolitana. Parimenti legato alla specificità caratterizzante l'organizzazione delle Città metropolitane è l'art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014, che ha attribuito solo ad esse, in sede di esercizio della potestà statutaria, la facoltà di dotarsi di un sistema di elezione diretta del sindaco metropolitano, nel rispetto di specifici adempimenti procedurali e sulla base del sistema elettorale determinato da una legge statale. A fronte di ciò, il rimettente ha chiesto di "operare una commistione tra le logiche di funzionamento delle due forme di governo, ibridandone i meccanismi operativi in materia elettorale, e di addivenire così alla introduzione, con riguardo all'elezione del sindaco metropolitano, di moduli diversi, alternativi a quello recepito dalla disposizione censurata", la cui eventuale adozione è rimessa alla discrezionalità legislativa (sentenza n. 107 del 1996). La richiesta di un intervento frazionato e selettivo, che conduca ad applicare al sindaco metropolitano il solo procedimento di elezione indiretta previsto per il presidente della Provincia, senza considerare la normativa di contorno, prefigura un esito precluso alla Corte, "perché conseguibile in via prioritaria solo per effetto di una riforma di sistema". Al legislatore spetta, infatti, nell'esercizio della sua discrezionalità, "il compito di stabilire il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo dell'ente locale e meccanismo elettorale" (sentenza n. 193 del 2015), "anche alla luce del fatto che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo", fornendole strumenti adeguati di equilibrato funzionamento (sentenza n. 4 del 2010). L'attuale sistema di designazione del sindaco metropolitano non è apparso comunque in sintonia con le coordinate costituzionali, "con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e (...) concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative (sentenza n. 429 del 1995), quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali (sentenza n. 168 del 2021)". La sentenza n. 50 del 2015 ha già ritenuto il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano non irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente (attesi il ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non irreversibile, restando demandata allo statuto l'opzione per l'elezione diretta. Se l'esclusione di un *vulnus* appariva giustificabile a ridosso della riforma degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità di consentirne l'immediata operatività, "essa potrebbe non esserlo in futuro", in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate ai successivi sviluppi. "Da un primo punto di vista, non appare più invocabile, a sostegno della non contrarietà a Costituzione del meccanismo di designazione di diritto del sindaco metropolitano, il fatto che gli statuti delle Città metropolitane possano optare per la via dell'elezione diretta". Anche a non considerare il complesso *iter* procedurale, "a rendere nella sostanza impraticabile tale eventualità, e

quindi più gravosa la giustificabilità della mancata elettività del sindaco metropolitano, è la circostanza che, ad oggi, la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è intervenuta”. Da un secondo punto di vista, l’attuazione della legge n. 56 del 2014 ha risentito “della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava. Tale circostanza, in particolare, ha privato il meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l’operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica. La conseguente, perdurante, operatività delle Province e l’attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali (...) rende pertanto urgente un riassetto degli organi” metropolitani, risultando ingiustificato il diverso trattamento degli elettori residenti nelle Città metropolitane e nelle Province, anche perché “il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza quindi differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell’art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori”. Rientra nella discrezionalità del legislatore “il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al *vulnus* evidenziato, che rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell’organo di vertice della Città metropolitana, tanto l’uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell’esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell’ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi”. La presa d’atto dell’esistenza di plurime soluzioni astrattamente idonee a rimediare all’accertata situazione di incompatibilità con i parametri costituzionali (a partire dalla natura dell’elezione, diretta o indiretta, ovvero dall’introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano), non può “esimere (...) dal sollecitare un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell’ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell’attività politico-amministrativa”.

### ***6.2.2. La sospensione di diritto dalla carica di sindaco in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti***

#### ***6.2.2.1. La preclusione al giudice di un sindacato di proporzionalità della misura rispetto alla gravità dei fatti accertati in sede penale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **230**, la voce *La preclusione al giudice di un sindacato di proporzionalità della sospensione di diritto dalla carica di sindaco, in conseguenza della condanna non definitiva per taluni delitti, rispetto alla gravità dei fatti accertati in sede penale in I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

#### ***6.2.2.2. La previsione della durata fissa di 18 mesi***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **230**, l’analoga voce e sottovoce in *I rapporti politici – La disciplina statale dell’incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive*.

### ***6.3. Le funzioni amministrative***

#### ***6.3.1. La funzione comunale di pianificazione urbanistica e la potestà regionale di prevedere interventi in deroga (il principio di sussidiarietà verticale e il giudizio di proporzionalità della Corte)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **202**, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – Il territorio*.

#### ***6.3.2. La (illegittima) compressione della funzione comunale di pianificazione determinata dalla disciplina degli incentivi per il recupero degli immobili abbandonati e degradati, anche in deroga agli strumenti urbanistici (norme della Regione Lombardia)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **202**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*.

## **6.4. L'amministrazione**

### **6.4.1. Il segretario comunale**

#### **6.4.1.1. Lo status generale di funzionario statale iscritto a un albo nazionale e dipendente dal Ministero dell'interno**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, la voce *Il segretario comunale quale funzionario statale iscritto a un albo nazionale e dipendente dal Ministero dell'interno in La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – Il rapporto d'impiego*.

#### **6.4.1.2. Lo status peculiare di dipendente comunale nella Regione Trentino-Alto Adige**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino-Alto Adige – La disciplina del segretario comunale*.

#### **6.4.1.3. L'(illegittima) istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la (illegittima) precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Segnalazione al legislatore regionale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **95**, l'analoga voce in *Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome – La Regione Trentino-Alto Adige – La disciplina del segretario comunale*.

## **6.5. La finanza**

### **6.5.1. Il consolidamento, per gli anni dal 2020 al 2022, del contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI (300 milioni di euro, anziché 625) – Monito allo Stato**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **220**, l'analoga voce in *L'autonomia finanziaria – Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali*.

### **6.5.2. Il fisiologico rientro dal disavanzo (il limite del mandato elettorale)**

La sentenza n. 115 del 2020 ha già affermato che “la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del ripianamento annuale, al massimo triennale, e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011), e che ogni periodo di durata superiore comporta il sospetto di potenziale dissesto e può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio”. Così la sentenza n. **80**.

### **6.5.3. Le anticipazioni di liquidità**

#### **6.5.3.1. La ratio di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza**

La sentenza n. **80** ha rammentato che il d.l. n. 35 del 2013, “al fine di porre rimedio al ritardo dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche, ha introdotto una disciplina di carattere speciale e temporanea, derogatoria del patto di stabilità interno e di altre disposizioni in materia di finanza pubblica”. In particolare, l'art. 1, comma 13, del citato d.l. ha stabilito che “gli enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine a causa di carenza di liquidità (...), chiedono alla Cassa depositi e prestiti (...) l'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti. L'anticipazione è concessa (...) proporzionalmente e nei limiti delle somme nella stessa annualmente disponibili ed è restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni. La *ratio* dell'anticipazione di liquidità, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare, nel tempo, la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse, unita a contestuali risparmi nei bilanci

futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione dell'anticipazione stessa. Si tratta, sostanzialmente, dell'erogazione di prestiti destinati a sopperire alle deficienze di cassa degli enti, per consentire il pagamento dei predetti debiti, inerenti a partite di spesa già presenti nei pregressi bilanci di competenza, ma non onorati nei relativi esercizi finanziari. L'anticipazione di liquidità costituisce, quindi, una anticipazione di cassa di più lunga durata rispetto a quelle ordinarie (sentenza n. 181 del 2015) che non può finanziare il disavanzo, essendo deputata a fornire una provvista finanziaria per estinguere i residui passivi”.

#### ***6.5.3.2. L'impiego, in senso costituzionalmente conforme, per pagare passività pregresse iscritte in bilancio***

Le anticipazioni di liquidità previste dal d.l. n. 35 del 2013 “costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e – in quanto tali – sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Esse sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati a rafforzare la cassa quando l'ente territoriale non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento. La loro eccezionalità dipende essenzialmente dal fatto: a) di essere inscindibilmente collegate a una sofferenza della cassa; b) di essere frutto di un rigoroso bilanciamento di interessi rilevanti in sede costituzionale e dell'Unione europea; c) di essere un rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inadatto a risanare bilanci strutturalmente in perdita (sentenza n. 4 del 2020)”. Così la sentenza n. 80.

#### ***6.5.3.3. La (illegittima) previsione della possibilità di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'obbligatorio accantonamento dell'anticipazione di liquidità non rimborsata al 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota rimborsata nell'esercizio, e di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità per rimborsare l'anticipazione medesima, anziché debiti pregressi***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 80, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – La finanza pubblica – Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi)*.

#### ***6.5.4. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale***

##### ***6.5.4.1. Le finalità di prevenire il dissesto e di assicurare i principi di continuità nella gestione amministrativa e nei servizi, in un contesto di legalità finanziaria, e di responsabilità di mandato***

La sentenza n. 34 ha affermato che “la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è strettamente connessa all'attuazione dei principi di equilibrio del bilancio e sana gestione finanziaria di cui agli artt. 1, 81, 97 e 119, primo comma, Cost., essendo finalizzata a superare le situazioni di squilibrio strutturale del bilancio e a riportare gli enti nelle condizioni di equilibrio e sostenibilità della spesa. Il PRFP costituisce un rimedio volto a impedire, attraverso la concreta determinazione di un graduale percorso di risanamento dell'ente nel rispetto delle disposizioni vigenti, che lo squilibrio strutturale evolva nella più grave patologia del dissesto. Si tratta, in sostanza, di uno strumento che trova copertura costituzionale (...), essendo funzionalmente orientato ad assicurare il principio di continuità nella gestione amministrativa e dei servizi dell'ente locale, in un contesto di legalità finanziaria” (sentenza n. 115 del 2020). Infatti, “il piano, proprio per la sua attitudine a conseguire l'equilibrio tendenziale del bilancio, costituisce strumento di sintesi delle decisioni dell'ente territoriale in ordine all'acquisizione delle entrate e all'individuazione degli interventi necessari a garantire l'erogazione dei servizi pubblici alla collettività; rappresenta, altresì, un mezzo di verifica attraverso il quale è possibile confrontare i risultati conseguiti e valutare l'operato degli amministratori nella gestione della crisi (sentenza n. 184 del 2016)”.

##### ***6.5.4.2. La (illegittima) preclusione all'amministrazione in carica, insediatasi in pendenza del termine perentorio per la presentazione del piano, della facoltà di deliberarlo, ove non vi abbia provveduto la precedente compagine, nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di inizio mandato***

La sentenza n. 34 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 1, 3, 81, 97, commi primo e secondo, e 119, primo comma, Cost., dell'art. 243-bis, comma 5, del d.lgs. n. 267 del

2000 nella parte in cui non prevedeva che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine perentorio per la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP), l'amministrazione in carica potesse deliberarlo nel termine di sessanta giorni dalla sottoscrizione della relazione di inizio mandato (art. 4-bis, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011), ove la precedente amministrazione non vi avesse provveduto. La disposizione concorre "a disciplinare la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali" in situazione di strutturale squilibrio di bilancio, stabilendo, al primo periodo, un termine perentorio di novanta giorni, che decorre dalla data di esecutività della delibera di ricorrere alla procedura di riequilibrio, per l'adozione della delibera consiliare di approvazione del piano e prevedendo, al secondo periodo, che, qualora in pendenza del successivo termine per l'approvazione del piano da parte della Corte dei conti si insedi una nuova compagine amministrativa, "l'amministrazione in carica ha la facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione" di inizio mandato. La disposizione deve essere letta in combinato disposto con l'art. 243-*quater*, comma 7, in base al quale la mancata adozione del piano da parte dell'organo consiliare nel termine perentorio di novanta giorni comporta automaticamente l'apertura della procedura di dissesto. La previsione del descritto automatismo, nel caso di subentro di una nuova compagine amministrativa in pendenza del termine per la delibera di adozione del piano, difettava di ragionevolezza in quanto, "rispetto all'amministrazione che opera(va) in continuità", la nuova compagine amministrativa "pur ereditando un grave squilibrio e l'assenza totale di un progetto di risanamento si trova(va) costretta a intervenire in un lasso temporale gravemente ridotto e potenzialmente insufficiente". Inoltre, poiché la fattispecie relativa all'insediamento della compagine amministrativa dopo la presentazione del piano e quella relativa al subentro precedente alla presentazione del piano riguardano "la medesima situazione di nuovo ingresso in pendenza del procedimento di risanamento e la correlata presa in carico della gestione amministrativo-contabile", ricorre in entrambe la medesima esigenza di prendere conoscenza della situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e, pertanto, risulta ingiustificato accordare "all'amministrazione subentrante il termine per rimodulare il piano già deliberato e non anche per formularlo *ex novo*". Il Collegio ha evidenziato la complessità della procedura, ripercorrendo le fasi propedeutiche alla predisposizione del piano e ricordando che "il perimetro costituzionale disegnato" dalle disposizioni sul piano di riequilibrio pluriennale "consiste nella funzionalità della procedura a ridurre il deficit fino ad azzerarlo nel tempo prescritto" (sentenza n. 115 del 2020). L'automatismo *de quo* violava altresì "i principi dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria dell'ente, nonché il mandato conferito agli amministratori dal corpo elettorale". Qualora la compagine amministrativa "chiamata a farsi carico della pesante eredità ricevuta dalle precedenti gestioni, non fosse stata messa nella condizione di predisporre" il piano, l'automatica apertura della procedura di dissesto avrebbe pregiudicato "il potere programmatico di risanamento della situazione finanziaria ereditata dalle gestioni pregresse". Inoltre, l'automatismo, impedendo "di esercitare pienamente il mandato elettorale", esponeva "l'amministrazione subentrante a una responsabilità politica oggettiva". Infine, l'automatica apertura della procedura di dissesto rappresentava una "conseguenza scollegata dalla reale situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente e, quindi, sproporzionata e non coerente con la *ratio* perseguita dalla procedura di riequilibrio, che è proprio quella di porre rimedio alla situazione deficitaria dell'ente locale, ove sia concretamente possibile". Al contrario, non consentendo all'automatismo di operare nel caso di subentro di una nuova compagine amministrativa, l'eventuale redazione del piano viene collegata, in ragione del principio di continuità dei bilanci e della gestione finanziaria, "con la situazione giuridico-economica esistente al momento dell'effettiva assunzione del mandato realizzando la doverosa tensione verso un equilibrio strutturale che si conservi nel tempo, in ossequio al principio dell'equilibrio tendenziale".

## ***7. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome***

### ***7.1. Le clausole di salvaguardia***

#### ***7.1.1. La funzione di limite all'applicazione di una disciplina statale alle autonomie speciali***

La sentenza n. 107 ha precisato che, "se, in generale, le clausole di salvaguardia rivestono la funzione di limite per l'applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implicano che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione (sentenza n. 191 del 2017), la loro

presenza non consente, di per sé, di ritenere non fondate le questioni proposte, ma impone di verificare se le specifiche disposizioni impugnate si rivolgano espressamente alle autonomie speciali, così da neutralizzarne la portata”.

## **7.2. La Regione Friuli-Venezia Giulia**

### **7.2.1. La maggiore ampiezza della competenza concorrente in materia di tutela della salute rispetto alle attribuzioni statutarie**

La sentenza n. 7 ha precisato che la competenza in tema di tutela della salute *ex art.* 117, terzo comma, Cost. “è più favorevole rispetto a quanto previsto dallo statuto di autonomia della Regione (...) in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera (sentenza n. 98 del 2007)”.

### **7.2.2. La (illegittima) previsione della residenza protratta in Regione almeno quinquennale (salvo il caso di rimpatrio di corregionali), anziché della sola residenza, quale requisito per beneficiare delle prestazioni concesse dai Comuni con le risorse del fondo per il contrasto alla povertà**

La sentenza n. 7 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 3 Cost., l’art. 9, comma 51, lett. b), della legge friulana n. 13 del 2019 che – nel consentire ai Comuni il reimpiego delle specifiche risorse loro trasferite, ma non utilizzate nel 2019, per la prima attuazione degli interventi del fondo di contrasto alla povertà – prevedeva un criterio di ammissione alla prestazione basato sulla residenza protratta in Regione per almeno cinque anni continuativi, con una deroga per il caso di rimpatrio di corregionali. Il suddetto fondo è stato istituito dall’art. 9, comma 8, della legge regionale n. 29 del 2018, che, al comma 9, indica come destinatari gli enti gestori dei servizi sociali dei Comuni e, nei commi da 10 a 19, individua come beneficiari i nuclei familiari aventi determinati requisiti economici. La Corte – alla luce del tenore della norma censurata, che fissa condizioni differenti rispetto alla disciplina istitutiva del fondo – non ha condiviso la tesi in base alla quale le risorse individuate, non utilizzate nel 2019 in quanto eccedenti rispetto al bisogno, sarebbero un *surplus* rispetto ad esigenze di carattere primario. È, infatti, chiara la finalità di destinare le risorse a soddisfare un bisogno basilare e immediato dei beneficiari selezionati, genericamente correlato alla loro situazione di povertà, senza la previsione di un progetto di inclusione. Gli interventi previsti dalla norma censurata non possono essere distinti dalle prestazioni legate ai bisogni primari della persona, né si rivela dirimente la formale individuazione del nucleo familiare come beneficiario, risultando invece determinante la condizione di indigenza delle persone. Né è stata considerata risolutiva la circostanza che il requisito della residenza protratta sia richiesto solo per un componente del nucleo, dal momento che esso mantiene comunque un carattere escludente. Il requisito della residenza protratta non può costituire un requisito che preclude di per sé l’accesso alle provvidenze (sentenze nn. 181 e 44 del 2020), potendo semmai rilevare come criterio premiale, da valutare in sede di formazione della graduatoria. In conclusione, se “il requisito della residenza *tout court* serve a identificare l’ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, quello della residenza protratta determina una irragionevole discriminazione tra i medesimi residenti sul territorio regionale quando esclude l’accesso a provvidenze connesse ai bisogni primari a soggetti imputabili solo di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto, per le più svariate ragioni, mutare regione di residenza”.

### **7.2.3. La (illegittima) sospensione della presentazione delle domande di autorizzazione alla realizzazione di nuove strutture per anziani non autosufficienti fino alla conclusione del processo di accreditamento delle strutture già autorizzate**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 7, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L’organizzazione sanitaria*.

### **7.2.4. L’(illegittima) estensione al 31 dicembre 2033, a domanda dei concessionari, della validità delle concessioni, in essere al 31 dicembre 2018 e con scadenza anteriore al 2033, aventi finalità turistico-ricreativa, sportiva, diportistica e di acquacoltura**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 139, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I beni demaniali marittimi*.

### **7.2.5. L'attribuzione ai Comuni dei beni immobili di proprietà delle Unioni territoriali intercomunali**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 167, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

### **7.2.6. L'(illegittima) attribuzione transitoria delle funzioni vicarie del segretario comunale ai dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale**

La sentenza n. 167 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 4, n. 1-*bis*), dello statuto speciale, l'art. 11, commi da 1 a 4, della legge friulana n. 9 del 2020 che attribuiva in via transitoria le funzioni vicarie del segretario comunale ai dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, individuati tra gli iscritti ad un elenco riservato ai dipendenti in possesso dei requisiti per accedere alla qualifica di segretario comunale. La disposizione è risultata riconducibile alla materia di competenza legislativa primaria dell'ordinamento degli enti locali, che, tuttavia, per espressa previsione statutaria, deve essere esercitata in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali "rientra quello per cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale". Pertanto, il legislatore friulano, nell'attribuire in via transitoria a dipendenti del comparto unico regionale i compiti di un funzionario del Ministero dell'interno, quale il segretario comunale, ha violato il suddetto principio, eccedendo i limiti statuari. In ragione della stretta e inscindibile connessione con i primi quattro commi, la sentenza ha altresì dichiarato illegittimi in via consequenziale i successivi commi da 5 a 8, recanti la disciplina delle sanzioni per mancata accettazione della sede dell'incarico, dell'inquadramento giuridico ed economico dell'incarico di reggenza, del collocamento fuori ruolo del dipendente incaricato e della tenuta dell'elenco menzionato.

## **7.3. La Regione Sardegna**

### **7.3.1. La competenza legislativa primaria in tema di stato giuridico ed economico del personale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 153, la voce *I principi in tema di trattamento economico desumibili dal testo unico del pubblico impiego (limite all'autonomia della Regione Sardegna)* in *La funzione legislativa – I limiti alla potestà legislativa delle autonomie speciali – Le norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica*.

### **7.3.2. Lo stanziamento di 6 milioni di euro annui, nel triennio 2019-2021, per garantire al personale sanitario non dirigente un'integrazione del trattamento accessorio quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 11, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

### **7.3.3. L'incremento dei fondi per la retribuzione di posizione e di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni, a seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell'amministrazione regionale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 11, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

### **7.3.4. L'autorizzazione all'Azienda regionale per l'edilizia abitativa ad alienare a prezzo simbolico alle onlus riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato e detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà utilizzati per le attività sociali**

La sentenza n. 52 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 26, della legge sarda n. 48 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui inserisce il comma 2-*bis* nell'art. 3 della legge sarda n. 35 del

1995, il quale dispone che l'Azienda regionale per l'edilizia abitativa è autorizzata ad alienare a prezzo simbolico alle Onlus riconosciute dalla Regione, iscritte nel Registro generale di volontariato e detentrici da almeno tre anni continuativi, gli immobili di proprietà utilizzati per attività sociali e assistenziali. La Corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo che disciplina il Terzo settore, in particolare l'istituzione del Registro unico nazionale (d.lgs. n. 117 del 2017), ha evidenziato che alle associazioni di promozione sociale è applicabile la disciplina prevista dalla legge n. 383 del 2000 che ha istituito un registro nazionale al quale possono iscriversi le associazioni di promozione sociale a carattere nazionale costituite ed operanti da almeno un anno, la cui efficacia è destinata a cessare allorché inizierà la piena operatività dell'indicato Registro unico. L'art. 7 di tale legge definisce associazioni di promozione sociale a carattere nazionale quelle che svolgono attività in almeno cinque Regioni e almeno venti Province del territorio nazionale e stabilisce, inoltre, che l'iscrizione nel registro nazionale di tali associazioni comporta l'automatica iscrizione nei registri istituiti a livello regionale e provinciale. La sentenza n. 27 del 2020 ha già riconosciuto che, in base a questo collegamento tra l'iscrizione nei registri regionali e provinciali e quella nel registro nazionale, "i livelli di organizzazione territoriale e i circoli affiliati alle associazioni iscritte nel registro nazionale hanno anch'essi, per tale qualità, il diritto di automatica iscrizione nel medesimo registro" e "dalla platea dei beneficiari non sono escluse le associazioni nazionali (...) ma soltanto quelle che non svolgano alcuna attività istituzionale, neppure attraverso articolazioni locali o circoli affiliati, nel territorio della Regione". Pertanto, tra i destinatari dei benefici previsti dalla disposizione impugnata, oltre alle associazioni iscritte nei (soli) registri regionali, risultano comprese anche le associazioni iscritte nel registro nazionale, che siano dotate di articolazioni locali o circoli affiliati nel territorio regionale. Di conseguenza, la scelta della norma regionale non appare irragionevole, ma trova giustificazione nella *ratio* del complessivo intervento legislativo, volto a promuovere, a livello locale, il ruolo di quelle associazioni che svolgono attività di valenza sociale e assistenziale, dimostrata attraverso il radicamento per tre anni continuativi nel territorio. "Anche la necessità di costituire un vincolo ventennale di destinazione d'uso dello stesso immobile alle attività riconosciute meritevoli appare coerente con l'obiettivo di assicurare continuità e effettività, nel territorio regionale, alla prestazione delle attività socio-assistenziali che l'intervento della Regione intende promuovere". Infine, la norma impugnata è volta a valorizzare la specifica esperienza maturata nel contesto locale di riferimento, in funzione di una maggiore efficacia dell'intervento legislativo regionale.

### ***7.3.5. L'(illegittima) autorizzazione all'erogazione di contributi, a sostegno dei costi di locazione immobiliare, alle (sole) associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità agli indigenti***

La sentenza n. 52 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost., l'art. 8, comma 18, della legge sarda n. 48 del 2018, che autorizzava la concessione di un contributo in favore delle associazioni onlus operanti nelle attività di distribuzione di beni di prima necessità agli indigenti, per sostenere i costi di locazione di immobili adibiti in via esclusiva o principale all'esercizio di attività sociali. Erano così esclusi dall'erogazione dei contributi regionali i soggetti con forma giuridica diversa da quella associativa e ugualmente provvisti della qualifica di onlus, nonché le associazioni prive di tale qualifica. Tenuto conto della *ratio* di promuovere i servizi sociali nel territorio regionale attraverso un ampio coinvolgimento degli enti del Terzo settore, è risultato irragionevole il requisito della forma giuridica come condizione per l'accesso al beneficio regionale. La distinzione fondata esclusivamente sullo *status* giuridico proprio di alcune associazioni è apparsa priva di collegamento con la funzione delle prestazioni erogate, determinando conseguenze incoerenti con la stessa *ratio* della disposizione. La limitazione era incentrata su una particolare categoria di soggetti, non distinguibile da tutte le tipologie di enti che svolgono le medesime attività di interesse generale e che rientrano nelle altre categorie previste dal Codice del Terzo settore. Nell'ambito degli interventi regionali a sostegno delle politiche sociali, la Corte ha già ritenuto che il criterio meramente formale della struttura giuridica dei beneficiari non costituisce un adeguato indice di meritevolezza, ai fini della concessione di contributi finanziari, e non giustifica, sul piano della ragionevolezza, la scelta regionale (sentenze nn. 277 del 2019 e 166 del 2018). Inoltre, il principio di sussidiarietà impegna le Regioni a favorire e sostenere l'autonoma iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale. Tale impegno non era rispettato dalla circostanza che l'intervento regionale si limitava a non ostacolare quelle stesse iniziative, poiché le Regioni sono tenute a valorizzare e promuovere il ruolo degli enti del

Terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile.

### ***7.3.6. La previsione di iniziative di prevenzione e contrasto della violenza di genere e di centri specialistici, anche su impulso delle associazioni di promozione sociale***

La sentenza n. **52** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge sarda n. 48 del 2018, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3 e 118, ultimo comma, Cost., nella parte in cui prevede iniziative regionali volte alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere e nelle relazioni affettive e la creazione di centri specialistici, anche attraverso la concessione di contributi finanziari, promossi da enti, associazioni di volontariato e onlus, dedicati alla presa in carico degli autori di tale violenza, non contemplando le associazioni di promozione sociale. Dal tenore letterale della disposizione risulta che i contributi regionali sono diretti a finanziare solo strutture e attività promosse da enti, associazioni di volontariato e onlus. Se è vero che questo elenco non contempla espressamente le associazioni di promozione sociale, la genericità della nozione di enti consente però di interpretare la categoria dei beneficiari in senso conforme a Costituzione, nel senso di ritenervi ricompresi anche altri enti del Terzo settore. Nelle Linee guida per l'attuazione del citato art. 9, la Giunta regionale si è limitata a riportare le medesime categorie previste dalla disposizione impugnata tra i soggetti attuatori delle attività finanziate, che dimostrino di avvalersi di personale qualificato e che possano dimostrare un'esperienza nel lavoro con gli autori di violenza. In tal modo, la Regione non ha adottato scelte restrittive ed escludenti, e ciò conferma l'interpretazione del censurato art. 9 come comprensiva, all'interno della generica categoria di enti, anche degli altri enti del Terzo settore e, in particolare, delle associazioni di promozione sociale.

### ***7.3.7. La gestione della posidonia spiaggiata (l'illegittimità di previsioni in tema di spostamento temporaneo, divieto assoluto di smaltimento in discarica, vagliatura non in situ e altri prodotti spiaggiati)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **86**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La gestione dei rifiuti*.

### ***7.3.8. La destagionalizzazione del turismo***

#### ***7.3.8.1. Le modifiche alla disciplina dei Piani di utilizzo dei litorali, nel rispetto della legge statale sull'autorizzazione paesaggistica***

La sentenza n. **101** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lett. l), m) ed s), Cost. e 3 dello statuto speciale – dell'art. 1, comma 2, lett. b), c) e d), della legge sarda n. 3 del 2020, modificativo dell'art. 22-bis della legge regionale n. 45 del 1989 che disciplina i Piani di utilizzo dei litorali (PUL): strumenti di pianificazione comunale aventi ad oggetto l'utilizzazione delle aree demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. In particolare, la disciplina censurata ha eliminato la limitazione all'utilizzo delle strutture rimovibili sui litorali nella sola stagione balneare e ha permesso, in astratto, il posizionamento delle strutture stesse per tutto l'anno, ferma restando la necessità che il PUL tenga conto delle concessioni già in essere, nei limiti di quanto stabilito nei titoli abilitativi e autorizzatori, e che, in assenza di Piani, le attività assentite siano mantenute e proseguano in forza del titolo concessorio. Il legislatore sardo “ha disciplinato materie sulle quali ha competenza legislativa (...) e non ha previsto deroghe alla legge statale sull'autorizzazione paesaggistica”, espressamente richiamata nel comma 4 del citato art. 22-bis. In altri termini, la disposizione censurata non introduce “norme che consentano al titolare della concessione – nel caso in cui l'autorizzazione paesaggistica imponga la rimozione stagionale dei manufatti – di mantenere, invece, questi ultimi sul litorale per tutto l'anno”, né fa “riferimento alcuno alla proroga dell'efficacia della autorizzazione paesaggistica sino alla scadenza della concessione demaniale”. Il posizionamento di strutture per l'esercizio delle attività svolte in regime di concessione demaniale marittima “s'intende condizionato all'osservanza dell'art. 146 cod. beni culturali, dato che, nel contesto normativo descritto, quest'ultimo non trova ostacoli applicativi”.

### **7.3.8.2. Le strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo e la (illegittima) previsione del loro posizionamento sugli arenili per l'intero anno solare**

La sentenza n. **101** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e 3 dello statuto speciale, l'art. 2, comma 1, lett. a), della legge sarda n. 3 del 2020, il quale, introducendo il comma 1-bis dell'art. 43 della legge regionale n. 8 del 2015, stabiliva che il posizionamento delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare. Dalla formulazione letterale della disposizione è stata desunta l'intenzione del legislatore regionale di autorizzare *ex lege* il posizionamento delle strutture sugli arenili, dietro comunicazione di almeno dieci mesi di operatività. La Corte, dopo aver evidenziato che nel citato art. 43 non vi sono riferimenti alla necessità dell'autorizzazione paesaggistica, ha ritenuto la suddetta asserzione in contrasto con l'art. 146 cod. beni culturali in quanto, essendo rivolta a chicchessia, consentiva il mantenimento di tali manufatti *in situ* per tutto l'anno. Il mantenimento delle suddette opere precarie "non può certo avvenire in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica (sentenza n. 232 del 2008), potendosi determinare uno sfruttamento delle coste che svilirebbe le loro bellezze naturali. È chiaro che, in assenza del controllo periodico delle autorità paesaggistiche preposte alla tutela del vincolo, la legge regionale che permette di posizionare, per tutto l'anno, le strutture turistico-ricreative, può produrre un danneggiamento, indiscriminato, del valore preminente connaturato al *litus maris*". Diversamente, sono state dichiarate non fondate le questioni – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lett. l), m) ed s), Cost. e 3 dello statuto speciale – riguardanti l'art. 2, comma 1, lett. b), della stessa legge regionale che abroga l'art. 43, comma 2, della legge regionale n. 8 del 2015 secondo cui in via transitoria il permesso di costruire per la realizzazione delle strutture in esame non può avere durata superiore a quella della stagione balneare. Tale intervento normativo "non ha capacità lesiva della competenza statale", "riguardando esclusivamente il permesso di costruire: un titolo edilizio, la cui disciplina ricade nella competenza del legislatore sardo".

### **7.3.9. L'(illegittima) esclusione dell'ISPRA dalla programmazione dei corsi di formazione specifici per i meri cacciatori delegati dai proprietari e dai conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento della fauna selvatica**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **116**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – La tutela della fauna e del patrimonio zootecnico*.

### **7.3.10. La (illegittima) disciplina provvisoria del passaggio al comparto unico della contrattazione regionale dei dipendenti a tempo indeterminato dell'Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna-FoReSTAS**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **153**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

### **7.3.11. La riforma del sistema sanitario sardo**

#### **7.3.11.1. La (illegittima) facoltà di conferire l'incarico di direttore generale delle aziende sanitarie anche a soggetti inseriti in un apposito elenco regionale**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **209**, l'analogo voce e sottovoce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

#### **7.3.11.2. La (illegittima) facoltà di scegliere i commissari straordinari degli enti sanitari anche al di fuori dell'elenco nazionale degli idonei alla carica di direttore generale (opzione straordinaria consentita per la sola Regione Calabria)**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **209**, l'analogo voce e sottovoce in *Le materie di competenza concorrente – Tutela della salute – L'organizzazione sanitaria*.

**7.3.12. L'(illegittima) autorizzazione, accordata all'Agenzia LAORE Sardegna, a inquadrare, senza pubblico concorso, il personale dell'Associazione regionale allevatori in servizio al 31 dicembre 2006**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **227**, l'analogo voce in *La pubblica amministrazione – L'impiego presso le pubbliche amministrazioni – L'accesso ai pubblici uffici*.

**7.3.13. La (illegittima) sottrazione alla pianificazione congiunta di alcuni beni paesaggistici e la (illegittima) disciplina della fascia costiera e dell'asse viario Sassari-Alghero**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **257**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

## **7.4. La Regione Siciliana**

**7.4.1. La competenza esclusiva in materia di stato giuridico ed economico dei dipendenti regionali**

La sentenza n. **226** ha rammentato che lo statuto siciliano, “nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie e, tra queste, quella dello stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione (art. 14, lettera q), ne ammette l'esercizio nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato (sentenza. n. 235 del 2020)”.

**7.4.2. L'(illegittimo) obbligo per le stazioni appaltanti di utilizzare il criterio del minor prezzo in caso di affidamento, con procedure ordinarie, di appalti di lavori di importo pari o inferiore alla soglia comunitaria e la (illegittima) previsione delle modalità di calcolo della soglia di anomalia delle offerte**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **16**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I contratti pubblici*.

**7.4.3. La (illegittima) proroga triennale dei contratti di affidamento dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri su strade di interesse regionale e locale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **16**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I servizi pubblici locali*.

**7.4.4. La rimodulazione della pianta organica dell'Istituto Incremento Ippico per la Sicilia e la gestione delle vacanze e delle eccedenze attraverso l'accordo di mobilità e l'istituto del distacco**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **25**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordinamento civile*.

**7.4.5. La (illegittima) proroga al 31 dicembre 2019 della possibilità per gli IACP della Sicilia di ripianare le gravi situazioni debitorie mediante l'utilizzo, a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità, delle somme derivanti da economie di finanziamenti e cessione**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **25**, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La razionalizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica*.

#### **7.4.6. La possibilità di assegnare ad attività socialmente utili, previa iscrizione in apposito elenco regionale, i lavoratori LSU o LPU assunti presso la società Almaviva Contact spa**

La sentenza n. **25** ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lett. 1), Cost. – dell’art. 13, comma 1 e 2, della legge siciliana n. 17 del 2019 che, nel modificare l’art. 20 della legge regionale n. 8 del 2017, ha affiancato, alla possibilità di erogare i benefici economici previsti dalla normativa vigente per la stabilizzazione dei lavoratori destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili nei limiti delle risorse assegnate al Fondo unico per il precariato, anche la possibilità dell’iscrizione nell’elenco *ex art.* 30 della legge regionale n. 5 del 2014, al fine del reinserimento nella procedura di assegnazione in utilizzazione in attività socialmente utili. La disposizione regionale prevede, quindi, una misura volta non già alla stabilizzazione dei lavoratori fuoriusciti dalla società Almaviva Contact spa bensì alla loro possibile riassegnazione come lavoratori socialmente utili, in alternativa all’erogazione del beneficio economico gravante sul Fondo unico per il precariato. Il comma 2 dell’art. 13 estende il disposto del comma 1 agli LSU assunti presso la società Almaviva Contact e transitati presso la società Exprivia Projects srl, con la quale, anche in questo caso, è intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro, prevedendo anche per questi ultimi la possibilità di iscrizione nel summenzionato elenco, per essere nuovamente immessi nel bacino degli LSU. La disciplina censurata “da una parte non interviene nella regolamentazione del rapporto di lavoro in essere con le menzionate società private e quindi non disciplina aspetti riferibili alla materia ‘ordinamento civile’ (...); dall’altra non comporta la stabilizzazione di questi lavoratori come dipendenti regionali in assenza di concorso pubblico”. In entrambe le ipotesi, l’iscrizione degli *ex* LSU nell’elenco non determina alcuna nuova stabilizzazione ma consente che essi – in quanto lavoratori già in precedenza stabilizzati presso soggetti privati e beneficiari, a seguito della sopravvenuta perdita del posto di lavoro, della misura di sostegno *ex art.* 20 della legge regionale n. 8 del 2017 – possano essere assegnati ad attività socialmente utili.

#### **7.4.7. La (illegittima) limitazione temporale del ricalcolo, secondo il metodo contributivo, dei vitalizi spettanti agli ex presidenti, assessori e consiglieri regionali**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **44**, l’analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi*.

#### **7.4.8. La (illegittima) proroga di 18 mesi delle pregresse passività di carattere agricolo scadute o in scadenza al 31 dicembre 2005**

La sentenza n. **75** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. 1), Cost., l’art. 20, comma 11, della legge siciliana n. 19 del 2005, il quale prevedeva che gli istituti ed enti esercenti il Credito agrario, al fine di agevolare la ripresa delle aziende agricole siciliane, prorogassero di diciotto mesi le passività di carattere agricolo scadute o in scadenza al 31 dicembre 2005. La Corte ha, innanzitutto, escluso l’afferenza alla materia dell’agricoltura, di competenza esclusiva regionale, apparentemente derivante dalla stretta connessione tra la politica dei sussidi al settore e l’utilizzazione degli strumenti finanziari finalizzati a tale scopo. La risalente giurisprudenza in materia di riduzione dei canoni agrari (sentenze nn. 160 del 1969, 34 del 1962, 37 del 1961, 21 del 1959, 6 del 1958, 109, 36 e 35 del 1957), pur riconoscendo che la disciplina dei rapporti privatistici richiede un trattamento uniforme, in ossequio al principio di uguaglianza, in presenza di specifiche circostanze ammetteva la possibilità che le Regioni adottassero alcune previsioni di stampo privatistico. In realtà, queste decisioni riguardavano interventi strettamente connessi ai contratti agrari e, quindi, alla materia dell’agricoltura di competenza esclusiva delle Regioni a statuto speciale nell’attesa di una riforma complessiva del settore. Pertanto, l’inerenza alla materia dell’agricoltura è stata ritenuta con esclusivo riferimento ai contratti agrari, ciò che non vale per l’attività creditizia. Né la Regione ha legittimamente legiferato nell’esercizio della sua competenza concorrente in materia di credito, che attiene all’organizzazione del sistema creditizio regionale. Invero, la norma impugnata, intervenendo sui tempi di adempimento dell’obbligazione, con una previsione che incideva sull’autonomia negoziale, è stata ricondotta alla disciplina dei rapporti di diritto privato di cui l’autonomia negoziale è principio fondante posto dal legislatore statale nell’esercizio

della sua competenza esclusiva, derivante dall'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire il trattamento uniforme dei suddetti rapporti su tutto il territorio nazionale.

#### **7.4.9. L'(illegittima) autorizzazione al Ragioniere generale ad effettuare operazioni finanziarie per aggiornare parte del contributo statale destinato agli enti territoriali siciliani per spese di investimento, anziché per spese correnti**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 156, l'analogo voce in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie*.

#### **7.4.10. La (illegittima) previsione di un piano di dismissione straordinario del patrimonio immobiliare disponibile delle aziende sanitarie, destinato alla riduzione degli oneri, gravanti sul bilancio regionale, del mutuo contratto per estinguere i debiti sanitari anteriori al 2006**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 156, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – La spesa sanitaria*.

#### **7.4.11. La (illegittima) previsione del silenzio assenso provvedimento sulla domanda di autorizzazione paesaggistica**

La sentenza n. 160 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 14, lett. n), dello statuto speciale, l'art. 8, comma 6, della legge siciliana n. 5 del 2019 che prevedeva il silenzio assenso provvedimento sulla domanda di autorizzazione paesaggistica. In via preliminare, la Corte ha ricostruito la cornice normativa. L'art. 146, comma 9, del codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004) ha prescritto l'adozione di un regolamento di delegificazione che definisse "procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità", e, successivamente, il d.l. n. 83 del 2014 ha stabilito che "con un nuovo regolamento di delegificazione venissero dettate disposizioni modificative e integrative" del precedente, "al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità". Il d.P.R. n. 31 del 2017, attuativo del citato d.l. n. 83, disciplina all'art. 11 il procedimento autorizzatorio semplificato in conseguenza della mancata espressione, nel termine di venti giorni, del parere vincolante del Soprintendente, prevedendo che l'assenso di quest'ultimo "sulla proposta di accoglimento ricevuta dall'amministrazione procedente si forma per *silentium*", ai sensi dell'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990. Ciò, tuttavia, non esonera l'amministrazione procedente "dalla necessità di concludere il procedimento con una decisione espressa", conformemente all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990, che esclude il silenzio assenso nei rapporti tra privati e amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili. La legge regionale n. 5 del 2019 è stata adottata in attuazione dell'art. 13, comma 2, del d.P.R. n. 31 del 2017, in base al quale le autonomie speciali sono tenute ad adeguare le proprie normative alle disposizioni sulla semplificazione procedimentale, in considerazione della loro attinenza alla tutela del paesaggio e ai livelli essenziali delle prestazioni e della loro natura di grande riforma economico-sociale. Il legislatore siciliano, nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, con l'art. 3 della legge n. 80 del 1977, "ha stabilito che tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato (...) sono esercitate dall'Assessorato regionale dei beni culturali ed ambientali e della pubblica istruzione (...) di cui sono organi periferici le Soprintendenze per i beni culturali ed ambientali" e, con l'art. 46 della legge n. 17 del 2004, ha affidato espressamente "alle soprintendenze il rilascio o il diniego dell'autorizzazione paesaggistica". L'attribuzione del potere decisorio alla soprintendenza "è evidentemente incompatibile con la previa acquisizione del parere, il quale resta assorbito nella decisione finale". Conseguentemente, il silenzio assenso introdotto dall'impugnato art. 8, comma 6, assumeva una valenza diversa da quella del silenzio assenso *ex art.* 11 del d.P.R. n. 31 del 2017, non trattandosi "di silenzio assenso endoprocedimentale, destinato ad essere seguito comunque da un provvedimento conclusivo espresso dall'amministrazione procedente, ma di un silenzio assenso provvedimento destinato a tenere luogo dell'autorizzazione paesaggistica richiesta". La norma censurata si poneva, pertanto, in contrasto con il citato art. 11 che "riferisce la formazione tramite silenzio assenso al solo parere vincolante del soprintendente" e risulta espressivo dei principi enunciati dagli artt. 146 e 149 del codice dei beni culturali che, nell'escludere il silenzio-assenso per i provvedimenti in materia di tutela del paesaggio, costituiscono "norme fondamentali di riforma economico-sociale" idonee a vincolare anche la potestà legislativa primaria delle Regioni speciali.

**7.4.12. Il potere dell'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana di apportare specificazioni e rettificazioni in tema di interventi e opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica ovvero soggetti a procedimento semplificato nonché di documentazione prescritta**

La sentenza n. **160** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge siciliana n. 5 del 2019, impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lett. s), Cost. e 14, lett. n), dello statuto speciale, in quanto attribuisce all'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana il potere di apportare con proprio decreto specificazioni e rettificazioni agli elenchi che riguardano gli interventi e le opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, ovvero soggetti a procedimento semplificato, e alla relativa documentazione prescritta. Tali elenchi coincidono con quelli che, ai sensi dell'art. 18 del d.P.R. n. 31 del 2017, il Ministro dei beni e delle attività culturali ha il potere di specificare e rettificare, previa intesa con la conferenza unificata. In proposito, mentre "i caratteri dei provvedimenti autorizzativi, lo svolgimento del relativo procedimento e gli stessi contenuti e criteri del potere da esercitare sono definiti in modo vincolante, anche per la Regione Siciliana, dalla (...) normativa statale" in materia di beni culturali e paesaggistici, "che presenta per tali aspetti natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale", invece, l'indicazione dell'organo competente a esercitare detti poteri "rientra, in assenza di limiti specifici, nelle scelte proprie della potestà esclusiva regionale". Pertanto, poiché il legislatore siciliano, nell'esercizio della sua competenza primaria in materia di tutela del paesaggio, ha stabilito che "le competenze degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di beni culturali ed ambientali sono esercitate dall'Assessore regionale (...) dei beni culturali e dell'identità siciliana", legittimamente la norma censurata ha affidato al medesimo Assessore "l'attività, riservata dalla legislazione statale al Ministro della cultura, consistente nell'apportare specificazioni e rettificazioni" agli elenchi menzionati.

**7.4.13. La riclassificazione, ad opera dell'Agenzia per la coesione territoriale, sentite le amministrazioni interessate, degli strumenti di programmazione del Fondo per lo sviluppo e coesione**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **187**, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Perequazione delle risorse finanziarie*.

**7.4.14. Norme in materia di Corpo forestale regionale**

**7.4.14.1. La (illegittima) previsione dell'adeguamento in sede di contrattazione collettiva dell'indennità mensile pensionabile del personale non dirigenziale**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **226**, l'analogo voce e sottovoce in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie*.

**7.4.14.2. La (illegittima) copertura delle spese relative all'adeguamento dell'indennità mensile pensionabile e all'assunzione di nuovo personale**

Si vedano, in relazione alla sentenza n. **226**, l'analogo voce e sottovoce in *La funzione normativa – La copertura finanziaria delle leggi di spesa – Fattispecie*.

**7.4.15. L'(illegittima) attribuzione all'Assessore regionale per la salute della nomina del commissario straordinario dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sicilia, nelle more della costituzione dei nuovi organi**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **234**, l'analogo voce in *Il potere sostitutivo*.

**7.4.16. L'identificazione ratione officii del sindaco del Comune capoluogo quale sindaco della Città metropolitana – Monito al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **240**, l'analogo voce in *Gli enti locali – Gli organi*.

## **7.5. La Regione Trentino-Alto Adige**

### **7.5.1. La competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e disciplina del relativo personale**

La sentenza n. **95** ha rammentato che l'art. 4, punto 3), dello statuto assegna alla Regione Trentino-Alto Adige "la competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", capace di estendersi (sentenza n. 132 del 2006) alla disciplina del relativo personale, "settore nel quale (...) si esercita attraverso l'emanazione di principi generali (...). Si tratta di una potestà legislativa che deve operare, tuttavia, sempre in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di *status* del personale dipendente".

### **7.5.2. La disciplina del segretario comunale**

#### **7.5.2.1. Lo status peculiare di dipendente comunale**

La sentenza n. **95** ha evidenziato che nella Regione Trentino-Alto Adige "la disciplina dei segretari comunali presenta differenze rispetto a quella statale. La più marcata consiste nel fatto che essi sono dipendenti comunali", nominati dai consigli comunali, e "non già funzionari statali". La sentenza n. 132 del 2006 ha rilevato che l'art. 4, primo comma, n. 3, dello statuto attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della Regione l'ordinamento degli enti locali e la disciplina del relativo personale. Il successivo art. 65 prevede, inoltre, che l'ordinamento del personale comunale è regolato dai Comuni, con l'osservanza dei principi generali dettati dalla legge regionale. Il codice regionale degli enti locali (che ne ha confermato lo *status* di dipendente comunale) indica in dettaglio le funzioni del segretario comunale, qualificato come funzionario più elevato in grado del Comune. Quanto all'accesso alle funzioni, le Giunte provinciali di Trento e Bolzano organizzano corsi abilitanti, ai quali possono partecipare i cittadini italiani in possesso di una delle lauree indicate. Il corso si conclude con un esame teorico-pratico il cui superamento abilita all'esercizio delle funzioni di segretario comunale, con il rilascio del relativo certificato di idoneità. L'abilitazione consente di partecipare ai concorsi pubblici banditi dai singoli Comuni o enti locali, che consistono in prove scritte e orali. La stabilità di posizione dei vincitori dei concorsi emerge dalla circostanza che essi vengono nominati dai singoli enti con contratto a tempo indeterminato; coerentemente, sono applicabili ai segretari comunali le sole cause di risoluzione del rapporto di lavoro previste, per tutti i dipendenti comunali, dai contratti collettivi e dalla legislazione regionale. In definitiva, anche nella Regione – "estranea al sistema dell'albo nazionale, per il peculiare *status* di dipendenti comunali dei segretari" – il segretario comunale è assunto a tempo indeterminato, previo superamento di un pubblico concorso, ed è assistito dalla garanzia di stabilità del posto di lavoro.

#### **7.5.2.2. L'(illegittima) istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la (illegittima) precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Segnalazione al legislatore regionale**

La sentenza n. **95** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 51, primo comma, 97 Cost. e 4 dello statuto speciale, l'art. 3, comma 1, lett. g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 8 del 2019, nella parte in cui introduceva l'art. 148-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 7, nella legge regionale n. 2 del 2018, modificando, solo per gli enti locali della Provincia autonoma di Trento, il meccanismo di reclutamento dei segretari comunali e incidendo su alcuni profili essenziali del relativo *status*. La nuova normativa prevedeva l'istituzione di un albo dei soggetti in possesso dei requisiti per lo svolgimento delle funzioni di segretario comunale, articolato in due sezioni: nella prima era prevista l'iscrizione, a richiesta, per una durata di cinque anni rinnovabile, dei soggetti in possesso della laurea e del certificato di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario comunale rilasciato dai competenti organi statali o dalle Province di Trento e Bolzano; nella seconda era prevista l'iscrizione, di diritto, dei segretari degli enti locali della Provincia di Trento già in servizio a tempo indeterminato al momento dell'entrata in vigore della disposizione. Inoltre, la nomina era rimessa al Consiglio comunale o all'assemblea dell'ente locale (su proposta del sindaco o del presidente dell'ente, mediante una scelta discrezionale tra tutti gli iscritti all'elenco di nuova istituzione senza una previa procedura concorsuale) e l'assunzione del segretario di nuova nomina era a tempo determinato, con possibilità di revoca non solo per gravi

violazioni dei doveri d'ufficio ma anche nel caso di una valutazione dei risultati negativa per tre anni consecutivi. Infine, il contratto aveva una durata corrispondente al mandato del sindaco (o del presidente dell'ente locale) e il rapporto di lavoro con l'ente locale cessava automaticamente con la proclamazione del nuovo Consiglio comunale (o, nel caso degli altri enti locali, con l'elezione del nuovo presidente). Dall'analisi complessiva della disciplina, la Corte ha ravvisato l'individuazione di una figura di segretario comunale non conforme, sin dal momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro, ai principi desumibili dall'art. 97 Cost. (buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nonché accesso mediante concorso al pubblico impiego), che operano quali limiti alla potestà legislativa regionale. La legge trentina, infatti, consentiva "l'accesso alle funzioni di segretario comunale senza alcuna forma di effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa" (elementi essenziali del concorso pubblico), essendo sufficiente l'iscrizione all'albo di nuova istituzione che – a parte coloro che potevano iscriversi in quanto in possesso dell'abilitazione rilasciata dai competenti organi statali oppure perché già in servizio come segretari comunali assunti in base al previgente regime – era subordinata al mero possesso di alcuni requisiti culturali e al semplice conseguimento del certificato di idoneità all'esercizio delle funzioni, ottenuto a seguito di un corso abilitante, non equiparabile, nonostante lo svolgimento di un esame finale, ad un concorso in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti (sentenza n. 30 del 2012). Le suddette trasformazioni della fisionomia del segretario comunale erano così profonde da "minare quell'indispensabile equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altra (sentenza n. 23 del 2019); controllo che la figura del segretario comunale deve assicurare anche nell'ordinamento regionale speciale". Nella disciplina censurata si è ravvisata l'assenza di "quella complessiva condizione di equilibrio" che deve essere necessariamente salvaguardata "anche alla luce della delicatezza (rilevata sin dalla sentenza n. 52 del 1969) dei compiti attribuiti a questi funzionari". In particolare, si è evidenziata la mancanza di garanzie analoghe a quelle che circondano la figura del segretario comunale sia in ambito statale sia nella residua disciplina regionale (applicabile alla sola Provincia di Bolzano) in quanto era consentita la revoca dell'incarico in seguito alla valutazione negativa conseguita per tre anni consecutivi, omettendo non solo di prevedere gli opportuni raccordi con la restante disciplina del regime giuridico dei dipendenti comunali ma anche di specificare la procedura di garanzia da seguire per giungere alla revoca e le modalità di fissazione degli obiettivi rispetto ai quali la valutazione doveva operare, con i relativi criteri, necessariamente predeterminati. La sentenza n. 23 del 2019 – che, con riferimento alla disciplina statale recata dal d.lgs. n. 267 del 2000, ha riconosciuto la compatibilità costituzionale di un sistema imperniato su una nomina relativamente discrezionale del sindaco e su un incarico destinato a cessare automaticamente al mutare della compagine di governo (salvo conferma) – ha basato la decisione proprio sulle garanzie comunque poste dalla legislazione nazionale a presidio della funzione, tra le quali l'irrevocabilità *ad nutum* dell'incarico durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio) e la stabilità dello *status* giuridico ed economico e del rapporto d'ufficio. Anche con riferimento alla cessazione automatica del rapporto di lavoro, pur non essendo oggetto di censura, la Corte ha evidenziato i profili di contrasto con l'art. 97 Cost. in considerazione della mancanza di ogni indicazione sulla sorte del segretario non confermato o revocato. Inoltre, è stato accolto un altro profilo di censura incentrato sulle irrazionali equiparazioni operate dalla disciplina *de qua* sia all'interno della stessa prima sezione dell'albo – venendo assimilata ingiustificatamente la posizione degli abilitati provinciali a quella di coloro che, superando invece un concorso, avevano ottenuto l'abilitazione da organi statali – sia tra la condizione degli iscritti alla prima sezione che avevano conseguito, senza concorso, il certificato provinciale di abilitazione a quella degli iscritti alla seconda sezione che, invece, un concorso lo avevano superato. Infine, in via consequenziale sono stati dichiarati illegittimi i restanti commi dell'art. 148-*bis*, in quanto trovavano la propria ragione fondante nell'istituzione dell'albo dei segretari degli enti locali per la Provincia di Trento, nonché l'art. 3, comma 1, lett. h), della legge regionale n. 8 del 2019 che, nel prevedere una disciplina sugli incarichi di reggenza e supplenza, faceva riferimento proprio a detto albo.

## **7.6. La Regione Valle d'Aosta**

### **7.6.1. La competenza residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (in virtù della clausola di "maggior favore")**

La sentenza n. 58 ha precisato che la competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. spetta anche alla

Regione Valle d'Aosta in virtù della cosiddetta clausola di favore *ex art. 10* della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, la suddetta competenza è “più ampia della competenza primaria statutaria nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» (art. 2, lettere a e b, dello statuto speciale), che incontra il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale” (sentenze nn. 77 del 2020 e 241 del 2018).

### ***7.6.2. La disciplina della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 sul territorio valdostano***

#### ***7.6.2.1. La sospensione in via cautelare dell'efficacia della legge valdostana***

Si vedano, in relazione all'ordinanza n. 4, l'analogia voce e sottovoce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale*.

#### ***7.6.2.2. La (illegittima) previsione di una catena di regolazione, autonoma e alternativa a quella statale, incentrata sulle leggi regionali e sulle ordinanze del Presidente della Giunta***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 37, l'analogia voce e sottovoce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale*.

#### ***7.6.2.3. La definizione degli organi regionali competenti a prestare la collaborazione richiesta dallo Stato e ad esercitare le attribuzioni demandate alla Regione***

Si vedano, in relazione alla sentenza n. 37, l'analogia voce e sottovoce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Profilassi internazionale*.

#### ***7.6.2.4. La promozione del migliore raccordo tra tutti i soggetti interessati***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 37, l'analogia voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Ordine pubblico e sicurezza*.

### ***7.6.3. L'inapplicabilità alla Regione delle norme statali concernenti la proroga, sia pure differenziata e condizionata, della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni e la riduzione, a regime, della durata della validità***

La sentenza n. 58 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dalla Regione Valle d'Aosta in riferimento agli artt. 2, lett. a) e b), 3, lett. f) e l), 4, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale, 3, 5, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, e 120 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – dell'art. 1, commi 147 e 149, della legge n. 160 del 2019 che stabiliscono, rispettivamente, la proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni a partire da quelle approvate dal 1° gennaio 2011 (con differenze a seconda del termine di approvazione e con la previsione per quelle più risalenti di ulteriori adempimenti procedurali prima del reclutamento, quali la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio – e la riduzione da tre a due anni della durata della validità, a regime, delle graduatorie, stabilita dall'art. 35, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001. La Corte – dopo aver ricordato che le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso all'impiego e la regolamentazione delle graduatorie, che rappresentano il provvedimento conclusivo delle procedure selettive, rientrano nella competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni *ex art. 117*, quarto comma, Cost., spettante anche alla Regione Valle d'Aosta in virtù della cosiddetta clausola di favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – non ha ravvisato la violazione di nessuno dei parametri costituzionali evocati, escludendo che le norme statali censurate, che dettano una disciplina puntuale del termine di validità delle graduatorie, riferendosi genericamente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, si applichino alla Regione. In particolare, non è stata violata la competenza regionale residuale né il principio di leale collaborazione, non essendo le norme denunciate destinate a spiegare alcuna efficacia nel territorio

regionale neppure quali norme recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Ad ogni modo, anche laddove si volesse configurare la disciplina della validità delle graduatorie concorsuali come disciplina recante principi di coordinamento della finanza pubblica, essa non potrebbe imporsi alla Regione, in assenza di una specifica previsione mediante un apposito accordo. La Corte, inoltre, ha chiarito che le disposizioni statali impugnate non devono essere intese come “l’unica declinazione possibile dei principi di ragionevolezza, buon andamento e imparzialità dell’amministrazione”, da intendersi come limiti all’esercizio della competenza regionale (sentenze nn. 126 e 77 del 2020). Infatti, il legislatore valdostano può “intervenire (...) con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei”. Le norme statali non limitano la competenza della Regione “purché nel disciplinare le graduatorie il legislatore regionale contemperì il reclutamento imparziale degli idonei e verificò la perdurante attitudine professionale degli stessi. In tal modo, nell’esercitare la propria competenza, la Regione non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché tale esercizio costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell’imparzialità dell’amministrazione”.

#### ***7.6.4. Il divieto di esportazione o importazione di rifiuti urbani verso o da altri ambiti territoriali ottimali, salvi appositi accordi di programma***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **76**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – La gestione dei rifiuti*.

#### ***7.6.5. La (illegittima) limitazione del conferimento in discarica di rifiuti speciali di provenienza extraregionale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **76**, l’analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – La gestione dei rifiuti*.

#### ***7.6.6. La (illegittima) differenziazione degli importi tariffari per il tributo speciale di deposito in discarica di rifiuti solidi (“ecotassa”) in ragione della loro provenienza regionale o extraregionale***

La sentenza n. **82** ha dichiarato illegittimo, per violazione dell’art. 120 Cost., l’art. 10 della legge valdostana n. 8 del 2020 nella parte in cui sostituiva la Tabella di cui all’Allegato A della legge regionale n. 31 del 2007, innovando in particolare gli importi tariffari per il deposito in discarica dei «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione», per i quali il tributo viene stabilito in euro 10,00 per tonnellata, e dei «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», relativamente ai quali viene fissato in euro 25,82 per tonnellata. La norma impugnata, che prevedeva una differenza di tassazione in base alla provenienza dei rifiuti, interveniva a disciplinare aspetti della cosiddetta “ecotassa”, tributo proprio derivato istituito dalla legge n. 549 del 1995. Tale tributo è volto a correggere, tassandole, le esternalità negative date dall’incidenza ambientale ritenuta indesiderabile (discariche e rifiuti ivi sversati) in quanto mira a favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia. La denunciata disposizione non ha superato il test di costituzionalità elaborato per vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti garantiti dal parametro indicato (sentenze nn. 107 del 2018 e 51 del 1991). In ordine alla legittimità del divieto di smaltimento in ambito regionale di rifiuti di provenienza extraregionale, la giurisprudenza costituzionale è pervenuta a due diverse soluzioni a seconda della tipologia dei rifiuti. Da un lato, è stata affermata l’applicabilità del principio di autosufficienza *ex art.* 182, comma 3, cod. ambiente – che, identificando nel territorio regionale l’ambito ottimale, vieta lo smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale – solo ai rifiuti urbani non pericolosi; dall’altro, si è precisato che il suddetto principio non può valere né per i rifiuti speciali pericolosi né per quelli speciali non pericolosi, “per i quali, non essendo preventivabile in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, diviene impossibile individuare un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l’obiettivo specifico dell’autosufficienza”. Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto la disposizione censurata – che utilizzava la leva fiscale dell’ecotassa per discriminare i conferimenti in discarica di rifiuti speciali non pericolosi provenienti da fuori Regione – in ogni caso non riconducibile a una legittima attuazione dei ricordati principi di autosufficienza e prossimità. La norma “appare piuttosto dissimulare il tentativo di

sottrarsi alle implicazioni, anche in termini di solidarietà, connesse alla necessità di garantire una rete adeguata e integrata per lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi. Essa, infatti, determina, nel differenziale imposto a questi ultimi, l'effetto sostanziale di introdurre, in contrasto con l'espressa previsione dell'art. 120, primo comma, Cost., un dazio all'importazione, cioè un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci tra le Regioni". Inoltre, la previsione, "determinando un ostacolo fiscale alla libera circolazione delle merci, non è neppure riconducibile a un esercizio legittimo delle competenze regionali, perché queste non possono alterare *in peius* gli standard ambientali statali" (sentenze nn. 7 del 2019, 139 e 74 del 2017). Per escludere la rilevata discriminazione, sono state perciò dichiarate illegittime la voce di Tabella concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discariche per rifiuti non pericolosi prodotti in Regione», limitatamente alle parole "prodotti in Regione", e l'intera voce tabellare concernente i «Rifiuti speciali non pericolosi ammessi allo smaltimento in discarica per rifiuti non pericolosi provenienti da fuori Regione», compreso l'importo del prelievo pari a euro 25,82 per tonnellata.

## **7.7. Le Province di Trento e Bolzano**

### **7.7.1. La competenza residuale della Provincia di Trento in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa (in virtù della clausola di "maggior favore")**

La Provincia autonoma di Trento è "titolare di una competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto" (art. 8, n. 1, dello statuto trentino) che "incontra, ai sensi dell'art. 4 dello statuto (...), il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica". Analogamente a quanto stabilito nei confronti di disposizioni equivalenti contenute negli statuti friulano (sentenza n. 273 del 2020) e valdostano (sentenze nn. 77 del 2020 e 241 del 2018), "anche alla Provincia autonoma di Trento spetta la più ampia competenza legislativa residuale nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., in conseguenza dell'operare della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale" n. 3 del 2001, "in quanto prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita" dallo statuto speciale. Così la sentenza n. 42.

### **7.7.2. La (illegittima) previsione della preferenza per l'assunzione del maso chiuso in favore del più anziano tra i chiamati alla successione nello stesso grado, anziché della persona più idonea alla conduzione (norme della Provincia di Bolzano in tema di maggiorascato divenute incoerenti con l'evoluzione economico-sociale e legislativa)**

La sentenza n. 15 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 18, secondo comma, del decreto del Presidente della Provincia di Bolzano n. 8 del 1962, nella parte in cui prevedeva che, tra i chiamati alla successione nello stesso grado, la preferenza per l'assunzione del maso chiuso spettasse al più anziano, anziché, sentiti i coeredi e la commissione locale per i masi chiusi, alla persona che dimostrasse di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale del fondo; e, in via consequenziale, l'art. 14, comma 1, lett. g), della legge provinciale n. 17 del 2001. La disciplina del maso chiuso del 1962, abrogata dalla legge del 2001, costituiva la normativa applicabile nel giudizio *a quo*, in quanto vigente al momento dell'apertura della successione. In linea con la sentenza n. 193 del 2017 (che ha dichiarato illegittima la prevalenza della linea maschile su quella femminile), la pronuncia ha ritenuto la regola della preferenza del più anziano non più coerente con l'attuale fisionomia dell'istituto, superando così la giurisprudenza più risalente (sentenza n. 40 del 1957). La tutela accordata al maso, finalizzata a garantire l'efficienza dell'azienda e la sua connessione con la compagine familiare, non giustifica "qualsiasi deroga ai principi dell'ordinamento, ma soltanto quelle che siano funzionali alla conservazione dell'istituto, nelle sue essenziali finalità e specificità, e che non comportino la lesione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale" (sentenze nn. 193 del 2017, 173 del 2010, 340 del 1996, 40 e 5 del 1957). Alla luce del divieto costituzionale di arbitrarie discriminazioni, un criterio di automatica preferenza basato sull'età può risultare ragionevole solo se "coerente con le finalità proprie dell'istituto regolato, quale viene plasmato dall'evoluzione economico-sociale", che può "condurre ad una diversa valutazione di compatibilità delle sue regole con i parametri costituzionali. Proprio la persistenza dell'istituto ne comporta una evoluzione, nel cui ambito alcuni rami possono divenire incompatibili con

l'ordinamento". È stata così ritenuta superata, nell'attuale contesto, la presunzione di coerenza tra la regola del maggiorascato e le finalità del maso chiuso, basata sull'assunto che il chiamato più anziano, avendo vissuto a lungo accanto al titolare defunto, conoscerebbe meglio il sistema più efficace di conduzione del fondo e avrebbe un maggiore attaccamento. Alla luce delle regole di esperienza generalizzate (*id quod plerumque accidit*) che devono supportare la ragionevolezza di una presunzione (sentenze nn. 185 e 48 del 2015), si è rilevata l'irragionevolezza della norma censurata, "comprovata dal carattere agevole con cui è dato formulare la normalità di accadimenti reali contrari alla generalizzazione" posta alla sua base. Infatti, rispetto alla mera anzianità anagrafica, le finalità del maso chiuso risultano meglio soddisfatte dagli indici costituiti dal tempo effettivo trascorso in azienda e dal contributo fornito alle relative attività. A ciò va aggiunto che l'utilizzo di moderne tecnologie nella produzione agricola e il contestuale esercizio di attività ad essa connesse rendono essenziale la preparazione tecnico-specialistica nella gestione, rendendo superata la trasmissione di competenze, peraltro ipotetica, da una generazione all'altra. Significativamente, lo sviluppo normativo successivo si è adeguato all'evoluzione economico-sociale: la legge provinciale n. 17 del 2001 ha infatti introdotto criteri preferenziali basati sull'effettivo attaccamento al fondo e sulla competenza professionale, mantenendo solo come criterio residuale la preferenza in base all'età, infine abolita del tutto nel 2010. Peraltro, l'irragionevolezza della presunzione di idoneità sottesa alla regola del maggiorascato non poteva essere esclusa nemmeno dal divieto di assunzione del maso per i chiamati non idonei o non qualificati a condurlo personalmente, o che non vi avessero risieduto. Al di fuori di tali ipotesi estreme, infatti, l'automatismo si sarebbe irrimediabilmente prodotto, con il rischio di non assegnare il fondo al soggetto più idoneo fra i coeredi, pregiudicando così non soltanto l'interesse della persona discriminata, ma le stesse finalità dell'istituto. La correlazione fra la regola del maggiorascato e l'esigenza obiettiva di mantenere indiviso il fondo "non è che il frutto di una ormai superata concezione patriarcale della famiglia come entità bisognosa della formale investitura di un capo del gruppo parentale" (sentenza n. 505 del 1988). "La desuetudine della visione patriarcale della famiglia e del principio del maggiorascato hanno viceversa profondamente mutato sia il contesto sociale che quello giuridico di riferimento". La lacuna determinata dalla dichiarazione di incostituzionalità è stata colmata ricorrendo al criterio di cui all'art. 14, comma 2, della legge provinciale n. 17 del 2001, per il quale la scelta tra i chiamati deve ricadere sulla persona che dimostra di possedere i migliori requisiti per la conduzione personale. Tale previsione è stata ritenuta perfettamente idonea ad inserirsi nel tessuto normativo in modo coerente con i principi costituzionali, con le peculiarità dell'istituto del maso chiuso e con i principi generali in materia di successione legittima e di divisione ereditaria. La rilevata illegittimità in via consequenziale dell'art. 14, comma 1, lett. g), della legge del 2001, di contenuto identico a quello della disposizione scrutinata, non ha comportato invece la necessità di un intervento sostitutivo, in quanto la sua caducazione ha reso applicabile il già richiamato criterio di chiusura di cui al successivo comma 2.

***7.7.3. La (illegittima) facoltà della Provincia di promuovere, con riferimento ai test di ingresso universitari e nell'ambito dell'intesa con l'Università di Trento, una riserva di un numero di posti non inferiore al 10% per candidati residenti, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti (norme della Provincia di Trento)***

La sentenza n. 42 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui, introducendo il comma 4-bis, lett. b), nell'art. 2 della legge provinciale n. 29 del 1993, prevedeva che, con riferimento ai test di ingresso ai corsi universitari, la Provincia, nell'ambito dell'intesa con l'Università di Trento, può promuovere una riserva di un numero di posti non inferiore al 10% per candidati residenti in Provincia, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti. La Corte non ha ravvisato alcuna ragionevole correlazione tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari. La disposizione impugnata, infatti, incidere oggettivamente sui termini di godimento del diritto allo studio universitario in quanto prefigurava in astratto un criterio di preferenza, incentrato sul requisito della residenza nel territorio provinciale, in grado di determinare l'esclusione di candidati non residenti collocati nelle graduatorie per l'accesso ai corsi universitari a parità di punteggio sulla base dei requisiti di merito. La previsione del requisito della residenza come criterio di favore alle condizioni descritte "non solo non trova giustificazione nelle finalità che il diritto ad accedere ai corsi universitari persegue, che sono legate al rafforzamento della capacità e del merito individuali, ma contraddice anche la naturale

vocazione dell'istituzione universitaria a favorire la mobilità, oltre che dei docenti, anche degli studenti, al fine di incentivare e valorizzare le attività sue proprie e la loro tendenziale universalità”.

**7.7.4. La proroga al 30 giugno 2020 dei termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali e degli enti strumentali, già prorogati al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020 (norme della Provincia di Trento)**

La sentenza n. 42 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità – promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. – dell'art. 10 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 12 del 2019 che proroga al 30 giugno 2020 i termini di validità delle graduatorie per l'assunzione di personale provinciale a tempo indeterminato del comparto autonomie locali (comma 1) e degli enti strumentali della Provincia (comma 2), già prorogati fino al 31 dicembre 2019 o in scadenza nel primo semestre del 2020. La costante giurisprudenza costituzionale sulla disciplina dell'impiego pubblico regionale riconduce all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, solo i profili privatizzati del rapporto, attinenti al rapporto di lavoro già instaurato, rientrando i profili pubblicistico-organizzativi nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, di competenza legislativa residuale della Regione”. Ciò vale anche per la Provincia di Trento alla quale spetta la più ampia competenza residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale *ex art. 117, quarto comma, Cost.*, in conseguenza dell'operare della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto prevede una forma di autonomia più ampia di quella già attribuita dallo statuto. Alla luce di tali considerazioni, la Corte non ha ravvisato alcuna lesione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. in quanto le disposizioni impugnate, “nel momento in cui disciplinano i termini di utilizzabilità delle graduatorie concorsuali e, quindi, intervengono nella materia dell'accesso al pubblico impiego regionale, costituiscono esercizio della competenza legislativa provinciale in materia di organizzazione amministrativa del personale, vincolata solo al rispetto dei limiti costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità e dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 126 del 2020)”. È stata ritenuta priva di fondamento anche la censura di violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica racchiuso nell'art. 1, comma 362-*ter*, della legge n. 145 del 2018, che fissava al 30 marzo 2020 il termine di utilizzo delle graduatorie concorsuali approvate nel 2011. Al riguardo la Corte – dopo aver ribadito che le disposizioni volte a vincolare temporalmente l'utilizzo di graduatorie già approvate “costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica quando siano correlate a limiti alle assunzioni posti transitoriamente anche a carico delle Regioni” – ha chiarito che tali principi, pur in linea generale applicabili alle autonomie speciali, “non operano in maniera analoga a quanto avviene per le Regioni a statuto ordinario, perché esse dispiegano i loro effetti nel rispetto del principio dell'accordo”. Il limite temporale all'utilizzo delle graduatorie contenuto nel citato art. 1, comma 362-*ter*, è stato ritenuto inapplicabile alla Provincia autonoma in quanto ad essa sono “opponibili vincoli statali di coordinamento della finanza pubblica solo ove determinati nel rispetto del meccanismo dei saldi concordati e, quindi, nella forma di limiti generali alla funzione legislativa provinciale, laddove vincoli puntuali sarebbero opponibili solamente nelle peculiari forme previste dall'art. 79, comma 4, dello statuto” trentino: “il che, tuttavia, non è avvenuto nel caso di specie”. Infine, la Corte non ha ravvisato neppure la violazione dell'art. 3 Cost., ad opera dell'art. 10, comma 2, della legge provinciale n. 12 del 2019, nella parte in cui esclude dalla proroga delle graduatorie concorsuali il personale provinciale del ruolo sanitario, in quanto la disposizione “risulta sorretta da una *ratio* pienamente giustificabile, consistente nell'esigenza (...) che l'assunzione di personale del ruolo sanitario, per il quale è ancora più necessario non pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale” (sentenze nn. 77 del 2020 e 241 del 2018), “non avvenga dopo un lasso di tempo troppo distante dall'espletamento della procedura concorsuale”.

**7.7.5. L'(illegittima) imposizione in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva (norme della Provincia di Trento, concernenti anche attività amministrative, aspetti derogatori e misure sanzionatorie)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 134, l'analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – Il commercio*.

**7.7.6. *L’(illegittimo) esonero degli esercizi pubblici per la somministrazione di alimenti e bevande dalle prescritte autorizzazioni per l’installazione di plateatici e altre strutture leggere fino al 31 dicembre 2021 e la (illegittima) sostituzione, per talune tipologie di installazioni, del procedimento di autorizzazione con un controllo successivo a campione (norme della Provincia di Trento di contrasto alla pandemia da COVID-19)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **262**, l’analogo voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali – I beni culturali e paesaggistici*.

**8. *L’autonomia finanziaria***

**8.1. *Le relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali***

**8.1.1. *Il rapporto tra funzioni e risorse***

**8.1.1.1. *La mancanza di una rigida garanzia quantitativa delle risorse, ferma la necessità di non pregiudicare lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali (l’onere probatorio del ricorrente)***

La giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **220** “ha in più occasioni ricordato che l’autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che sono pertanto ammesse anche riduzioni delle risorse disponibili, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi” (sentenze nn. 155 del 2020 e 83 del 2019). “Ha inoltre ulteriormente precisato che grava sul ricorrente l’onere di provare l’irreparabile pregiudizio lamentato” (sentenza n. 76 del 2020), “onere peraltro soggetto a gradazioni, a seconda che debba essere valutato ai fini dell’ammissibilità del ricorso o della sua fondatezza. (...) sotto il profilo dell’onere di allegazione ai fini dell’ammissibilità, è sufficiente una motivazione che chiarisca l’incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni (sentenza n. 137 del 2018)”.

**8.1.1.2. *La facoltà di scelta del legislatore statale in ordine alle modalità, all’entità e ai tempi di riassegnazione delle risorse***

Con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziarie e risorse, la sentenza n. **220** ha chiarito che “la riassegnazione di queste ultime è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all’entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale (sentenza n. 83 del 2019)”.

**8.1.2. *La necessità di valutare le norme finanziarie nel contesto della manovra complessiva, anziché in modo atomistico***

La sentenza n. **220** ha precisato che “le norme incidenti sull’assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo atomistico, ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali (sentenza n. 83 del 2019)”.

**8.1.3. *L’imprescindibilità dei livelli essenziali delle prestazioni per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari***

I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) “indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti” (sentenze nn. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). “In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali” (sentenze nn. 197 del 2019 e 117 del 2018) nonché “un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti)”. Così la sentenza n. **220**.

### **8.1.4. La perequazione finanziaria e l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale**

#### **8.1.4.1. La riserva alla competenza esclusiva statale della disciplina delle forme di finanziamento**

“L’art. 119, quinto comma, Cost. assegna genericamente allo Stato il compito di soddisfare le esigenze di riequilibrio economico e sociale in esso indicate e di destinare allo scopo le necessarie risorse di carattere aggiuntivo e speciale. È invece l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ad attribuire al solo legislatore statale il compito di disciplinare tali forme di finanziamento, nell’ambito delle competenze statali in materia di perequazione finanziaria (sentenze n. 143 del 2017 e n. 16 del 2010)”. In definitiva, le due disposizioni “si integrano, componendo una chiara cornice di riferimento costituzionale”. Così la sentenza n. **187**.

#### **8.1.4.2. Le condizioni di ammissibilità degli interventi statali**

Ai sensi dell’art. 119, quinto comma, Cost., “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, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”. La sentenza n. **187** ha rammentato “le condizioni al ricorrere delle quali un finanziamento statale può correttamente ricondursi all’ambito di applicazione della disposizione (...), condizioni la cui assenza renderebbe il ricorso a finanziamenti statali *ad hoc* uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell’esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza”. Anzitutto, “deve trattarsi di interventi aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all’ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.); in secondo luogo, tali interventi devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni. Infine, è richiesto che le risorse in questione siano indirizzate non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali” (sentenze nn. 189 del 2015, 79 del 2014, 273, 254 e 46 del 2013, 176 del 2012).

#### **8.1.4.3. Il Fondo di solidarietà comunale**

##### ***i) La ricostruzione della relativa disciplina***

La sentenza n. **220** ha sinteticamente ricostruito la disciplina del Fondo di solidarietà comunale (FSC), “sulla cui evoluzione hanno inciso le difficoltà e i ritardi nell’attuazione del federalismo fiscale”. Il FSC è stato istituito dall’art. 1, comma 380, lett. b), della legge n. 228 del 2012 in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, di cui all’art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011, il quale era alimentato da trasferimenti statali e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali (sentenza n. 129 del 2016). “Rispetto all’assetto del Fondo sperimentale di riequilibrio, il FSC presentava – almeno in origine – una natura mista (orizzontale e verticale), in quanto veniva alimentato prevalentemente dai Comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall’IMU e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato. Sul FSC così strutturato, a partire dal 2010, si sono riversati i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei Comuni, che hanno inciso sulle risorse effettivamente disponibili, erodendo completamente la componente verticale del FSC. Inoltre, l’abolizione dell’IMU e della TASI sull’abitazione principale e le molteplici modifiche normative che hanno riguardato la prima imposta hanno contemporaneamente ridotto il gettito dei tributi locali. La dotazione del FSC è stata tuttavia corrispondentemente incrementata dallo Stato al fine di garantire le risorse necessarie a compensare i Comuni delle minori entrate. Per effetto congiunto di queste misure l’attuale struttura del FSC – fatta eccezione per la menzionata quota compensativa destinata al ristoro delle minori entrate di IMU e TASI – è divenuta interamente orizzontale, tanto da determinare, dal 2015 al 2020, un trasferimento negativo, nel senso che è il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato”.

**ii) *La progressione dei criteri perequativi di ripartizione, calibrata sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard (incremento del 5% annuo dal 2020 fino al 100% a decorrere dal 2030)***

La sentenza n. 220 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 57, comma 1, del d.l. n. 124 del 2019, impugnato dalla Regione Liguria, in relazione agli artt. 5 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., nella parte in cui introduce un incremento progressivo della quota del Fondo di solidarietà comunale (FSC) da ripartire, a titolo perequativo, tra i Comuni, in base al differenziale tra capacità fiscali e fabbisogni standard. La sentenza n. 129 del 2016 ha ritenuto illegittima una disposizione che “ancorava i criteri di riparto della riduzione dei fondi perequativi alla media delle spese sostenute per consumi intermedi”, così da far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogavano più servizi; ed ha precisato che il criterio di riparto è stato giudicato illegittimo in quanto “utilizzato in via principale, anziché in via sussidiaria (...) dopo infruttuosi tentativi di coinvolgimento degli enti interessati attraverso procedure concertate”. La norma censurata, invece, non risulta affetta da irrazionalità ma comporta sperequazioni conseguenti a “una situazione di fatto, coincidente con il mancato adeguamento dei valori catastali degli immobili” in numerosi Comuni, che, non consentendo la rilevazione della capacità fiscale degli enti locali secondo criteri uniformi, “determina irrazionali differenziazioni” nel riparto del FSC. La sperequazione, “amplificata dal carattere meramente orizzontale che aveva assunto il FSC”, non può ritenersi determinata direttamente dalla disposizione impugnata.

**iii) *La graduale ricostituzione della componente verticale di risorse statali (100 milioni di euro per il 2020)***

La sentenza n. 220 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 1, comma 849, della legge n. 160 del 2019, impugnato dalla Regione Liguria in relazione, agli artt. 5 e 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., nella parte in cui prevede un incremento progressivo dell'entità delle risorse destinate annualmente a specifiche esigenze di correzione nel riparto del Fondo di solidarietà comunale (FSC), finalizzato al graduale ripristino della componente verticale di risorse statali (100 milioni di euro per il 2020). Sia lo stanziamento annuale del FSC sia i criteri di riparto sono stati oggetto di intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali che, pur non pregiudicando il diritto delle parti a ricorrere a tutela delle proprie attribuzioni, “assume un particolare valore, perché rappresenta l'inizio della graduale ricostituzione della componente verticale di risorse del FSC a disposizione degli enti locali”. Le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali “non possono essere valutate in modo atomistico, ma solo nel contesto della manovra complessiva” e non vi sono automatismi nella riassegnazione delle risorse, essendo le decisioni relative alle modalità, ai tempi e all'entità della stessa rimessa alla discrezionalità del legislatore statale (sentenza n. 83 del 2019). Nell'ambito degli stanziamenti previsti durante l'emergenza COVID-19, l'art. 106 del d.l. n. 34 del 2020 “ha istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive ai Comuni, finalizzato al finanziamento delle funzioni degli enti locali”, successivamente incrementato dal d.l. n. 104 del 2020 e integrato, per il 2021, dal d.l. n. 178 del 2020. Dall'audizione resa in camera di consiglio dal Ragioniere generale dello Stato è emerso che tali risorse, “destinate a ristorare gli enti locali delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'emergenza sanitaria/epidemiologica”, risultano essere “state distribuite secondo criteri articolati, che tengono conto delle specificità dei territori”. Pertanto, “la disposizione impugnata si inserisce in un contesto complessivo di ripristino dei trasferimenti erariali agli enti territoriali” e non comporta né lesioni dell'autonomia finanziaria né violazioni del principio in base al quale devono essere garantite agli enti locali le risorse necessarie all'integrale finanziamento delle funzioni attribuite.

**8.1.5. *Il divieto di realizzare un fittizio miglioramento del risultato di amministrazione esonerando l'ente locale dalle appropriate operazioni di rientro dal deficit***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 80, la voce *La (illegittima) previsione della possibilità di ripianare annualmente il maggior disavanzo emergente dall'obbligatorio accantonamento dell'anticipazione di liquidità non rimborsata al 31 dicembre 2019, per un importo corrispondente alla sola quota rimborsata nell'esercizio, e di utilizzare il fondo anticipazione di liquidità per rimborsare l'anticipazione medesima, anziché debiti pregressi in La pubblica amministrazione – La finanza pubblica – Equilibrio e sana gestione finanziaria del bilancio (casi).*

### ***8.1.6. Il consolidamento, per gli anni dal 2020 al 2022, del contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI (300 milioni di euro, anziché 625) – Monito allo Stato***

La sentenza n. 220 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, impugnato dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 5 e 119, commi primo e quarto, Cost., nella parte in cui prevede il consolidamento, per gli anni 2020-2022, del contributo riconosciuto ai Comuni a titolo di ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI in euro 300 milioni, anziché 650 milioni, come inizialmente stabilito dalla legge n. 147 del 2013. Dall'audizione resa in camera di consiglio dal Ragioniere generale dello Stato è emerso che l'importo del contributo *de quo* sarebbe stato "oggetto di una ridefinizione calcolata sulla base delle effettive perdite di gettito subite, rispetto al precedente regime IMU e allo sforzo fiscale esercitabile sulla nuova TASI", che ha evidenziato una "differenza fra quanto effettivamente perso dai Comuni e quanto assegnato dallo Stato a titolo di contributo ristorativo" poco significativa. Tenuto conto del principio in base al quale le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti locali devono essere valutate nel contesto della manovra complessiva, non risulta dimostrato che la variazione in esame "abbia impattato significativamente sulle finanze locali, soprattutto in relazione all'ammontare complessivo del fondo ristorativo (...) e alla mancata ricostruzione del complessivo sistema di trasferimenti in favore degli enti locali". Pertanto, le contestate riduzioni non sono apparse tali da "incidere significativamente sul livello essenziale dei servizi fondamentali" erogati ai cittadini, pur in assenza di definizione normativa dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Tuttavia, il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali esprimono la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, è di ostacolo non solo all'attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti i diritti sociali.

### ***8.1.7. L'affidamento allo Stato del compito di provvedere direttamente al prevalente fabbisogno della struttura commissariale e l'obbligo della Regione Calabria di mettere a disposizione un contingente massimo di 25 unità (sentenza di accoglimento susseguente a monito inascoltato)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 168, l'analoga voce in *Il potere sostitutivo – La soggezione delle Regioni ai piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria – Misure relative al commissariamento della sanità calabrese*.

## ***8.2. L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie***

### ***8.2.1. Le entrate***

#### ***8.2.1.1. L'autonomia impositiva regionale in materia di tributi ambientali e la funzione di deterrenza dell'art. 120, primo comma, Cost.***

La sentenza n. 82 ha rammentato che l'art. 120, primo comma, Cost. è stato introdotto "quale deterrente all'insorgere di un uso improprio dell'autonomia impositiva regionale". Infatti, nella formulazione originariamente proposta, "il divieto di istituire dazi di importazione, di esportazione o di transito veniva stabilito subito dopo un primo comma che riconosceva l'autonomia finanziaria delle Regioni, in modo da chiarire (...) che non potesse essere mai adottato da parte di queste alcun provvedimento, né di natura fiscale né di qualsiasi altra natura, che possa creare ostacoli alla libera circolazione dei beni fra una Regione e l'altra. Il suddetto divieto quindi presuppone logicamente (risultando altrimenti del tutto superfluo) il riconoscimento dell'autonomia impositiva delle Regioni, alle quali (...) non sono precluse né la possibilità di intervenire negli spazi di manovra ad esse consentiti dai tributi erariali ambientali, né quella di istituire, nel rispetto dei principi di coordinamento, tributi propri autonomi in relazione a fenomeni in cui l'effetto inquinante è prevalentemente limitato al proprio territorio (produzione di rifiuti, impatti da flussi turistici, emissioni degli impianti di riscaldamento, eccetera). Si tratta di una prospettiva che – radicata nella doverosità, sul piano costituzionale, di una diffusa tutela dell'ambiente quale bene comune – è stata consapevolmente accolta dal legislatore ordinario". L'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 ha inserito un tributo ambientale in senso stretto (l'imposta

sulle emissioni sonore degli aeromobili civili) tra quelli ceduti alle Regioni e ha configurato come parzialmente ceduto un tributo ambientale solo in senso funzionale quale è la tassa automobilistica. L'art. 2, comma 2, lett. q), n. 1, della legge n. 42 del 2009 ha previsto, "in via generale e residuale, che la legge regionale possa istituire tributi propri autonomi con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato; tra questi, come è ormai tipico di altri ordinamenti regionali europei, possono appunto rientrare anche quelli funzionali alla tutela (tassandone il consumo) dei beni comuni di carattere ambientale. Attraverso queste forme impositive si può certo sviluppare, sul territorio nazionale, una differenziazione fisiologicamente connessa al perimetro operativo dell'autonomia impositiva regionale (sentenza n. 2 del 2006); quest'ultima non può, però, mai degenerare in un'ulteriore differenziazione stabilita solo in ragione del mero transito di un determinato bene attraverso il confine regionale. Si tratterebbe, infatti, proprio di quell'uso patologico dell'autonomia impositiva che il Costituente ha inteso scongiurare con l'art. 120". L'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale "consistente nel differenziare l'entità del tributo speciale per il deposito in discarica di quella speciale merce (o prodotto) a rilevanza ambientale costituita dai rifiuti non è sufficiente di per sé a garantire la legittimità costituzionale di una differenziazione del prelievo a seconda della provenienza regionale o extraregionale del rifiuto da smaltire. Ciò neppure se l'entità del tributo speciale sia stata fissata (...) nel rispetto dei limiti della manovra quantitativa consentita alla Regione dalla normativa statale".

### **8.2.1.2. L'“ecotassa” quale tributo proprio derivato**

Il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi, meglio noto come “ecotassa”, rappresenta un “tributo proprio derivato istituito dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge n. 549 del 1995. Si tratta di un tributo ambientale che mira a correggere, tassandole, le esternalità negative date dall'incidenza ambientale ritenuta indesiderabile (discariche e rifiuti ivi sversati): il prelievo, infatti, è istituito al fine di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia”. Così la sentenza n. 82.

## **8.3. L'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome**

### **8.3.1. Le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali**

#### **8.3.1.1. La limitazione alle sole amministrazioni non territoriali della normativa statale di revisione e semplificazione in materia di misure di contenimento della spesa**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 70, l'analoga voce in *Le materie di competenza concorrente – Coordinamento della finanza pubblica – Il contenimento dei costi della politica e degli apparati amministrativi*.

### **8.3.2. Le entrate**

#### **8.3.2.1. L'autonomia impositiva regionale in materia di tributi ambientali e la funzione di deterrenza dell'art. 120, primo comma, Cost.**

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 82, l'analoga voce in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Le entrate*.

#### **8.3.2.2. L'“ecotassa” quale tributo proprio derivato**

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. 82, l'analoga voce in *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie – Le entrate*.

#### **8.3.2.3. La tassa automobilistica**

##### **i) La qualificazione come tributo proprio in senso stretto nelle Province di Trento e Bolzano**

La sentenza n. 107 ha rammentato che nelle Province autonome di Trento e di Bolzano “la tassa automobilistica si connota come tributo proprio in senso stretto, per effetto della (...) modifica statutaria

del 2009, modifica che non troverebbe giustificazione logica se non si fosse voluto superare l'assetto, fino ad allora vigente, di partecipazione (...) al gettito di un tributo erariale e ricomprendere la tassa nella categoria dei tributi provinciali propri in senso stretto (ferma la necessaria armonia con i principi del sistema tributario dello Stato), negandone con ciò il carattere statale (sentenza n. 118 del 2017)". Invero, l'aggettivo "proprio", nel sistema tracciato dall'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 con riferimento alle Regioni ordinarie, "connota sia tributi affidati alla competenza regionale sia tributi che conservano natura erariale ma il cui gettito è devoluto alla Regione; tuttavia è l'evoluzione del tributo nella Provincia autonoma a deporre inequivocabilmente nel senso che le sia stata interamente riservata la disciplina normativa della tassa automobilistica". Di conseguenza, "l'attribuzione di natura propria in senso stretto alla tassa automobilistica provinciale, disposta dal primo comma dell'art. 73 dello statuto, opera quale parametro di legittimità costituzionale (sentenza n. 323 del 2011)".

***ii) L'inapplicabilità alle Province di Trento e di Bolzano (afferzata con sentenza di accoglimento) delle previsioni concernenti la riserva all'erario, per gli anni 2020-2022, del maggior gettito stabilito in relazione alla classe di inquinamento di veicoli e motocicli e l'attribuzione, per gli anni 2023-2033, dell'intero gettito alle autonomie territoriali, unitamente a un vincolo di destinazione sulle maggiori risorse***

La sentenza n. 107 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 73, comma 1, dello statuto trentino, l'art. 39, commi 14-*quater*, 14-*quinquies*, 14-*sexies* e 14-*septies*, del d.l. n. 162 del 2019, nella parte in cui – prevedendo, per le annualità 2020-2022, la riserva all'erario del maggior gettito derivante dall'incremento della tassa sul possesso degli autoveicoli e dei motocicli e, per le annualità 2023-2033, l'attribuzione dell'intero gettito della tassa alle Regioni e alle Province autonome, unitamente a un vincolo di destinazione su tali risorse – si applicavano alle Province di Trento e Bolzano. Le disposizioni, che disciplinano "le compensazioni finanziarie relative all'ammontare di gettito riservato all'erario in seguito all'introduzione di un regime fiscale volto ad agevolare la rottamazione dei veicoli inquinanti e a ricalibrare il tributo in relazione alla classe di inquinamento", non sono riconducibili alla competenza esclusiva statale in materia ambientale, tenuto conto della finalità di regolazione finanziaria del gettito della tassa. Dai lavori preparatori emerge che la *ratio* delle norme impugnate è di dare attuazione alla sentenza n. 122 del 2019 con cui si è affermato che "il vincolo erariale sul gettito (...) non sembra più compatibile con l'attribuzione alle Regioni della titolarità della tassa". Nelle Province autonome, dal 1° gennaio 2010, "la tassa automobilistica si connota come tributo proprio in senso stretto", per effetto della modifica dell'art. 73 dello statuto, intesa a "superare l'assetto fino ad allora vigente, di partecipazione al gettito di un tributo erariale". Atteso che "l'attribuzione della natura propria in senso stretto alla tassa automobilistica provinciale (...) opera quale parametro di legittimità costituzionale", il Collegio ha osservato che "lo Stato non ha competenza a dettare alcuna disposizione che (...) disciplini" il predetto tributo "nemmeno in senso apparentemente favorevole alla Provincia". Ne discende l'inapplicabilità alle Province autonome del censurato comma 14-*quater*, per effetto del quale, per le annualità 2023-2033, a seguito dell'esclusione di compensazioni finanziarie, l'intero gettito della tassa resterà al bilancio delle Regioni. Poiché la destinazione del gettito della tassa automobilistica è "riservata interamente alla competenza e alla disponibilità esclusiva della Provincia autonoma", neppure i commi 14-*quinquies* – che, per le annualità 2020-2022, "protrae (...) la riserva erariale sulla quota di gettito" – e 14-*sexies* – che impone per le annualità 2023-2033 un vincolo di destinazione al maggior gettito – risultano applicabili alle Province autonome. L'inapplicabilità *de qua* è riferibile anche al censurato comma 14-*septies* che estende le descritte misure alla tassa automobilistica provinciale per il possesso dei motocicli.

## **Capitolo IV**

# ***La Repubblica, l'ordinamento dell'Unione europea, il sistema CEDU e il diritto internazionale***

## ***Sezione I***

### ***Diritto interno e diritto dell'Unione europea***

#### ***1. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea***

##### ***1.1. L'influenza delle garanzie sovranazionali sulle corrispondenti tutele costituzionali (il divieto di discriminazioni in base all'età)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **15**, la voce *Il divieto di discriminazioni in base all'età (il carattere non tassativo delle fattispecie espressamente vietate e il coordinamento ermeneutico con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)* in *Principi fondamentali – I principi di uguaglianza e di ragionevolezza – Il principio di uguaglianza in senso stretto*.

##### ***1.2. La competenza della Corte a vagliare eventuali profili di contrarietà delle disposizioni di legge nazionali alla Carta***

La sentenza n. **49** ha richiamato i principi enunciati dalla Corte “in ordine alla propria competenza a vagliare eventuali profili di contrarietà delle disposizioni di legge nazionali alla Carta dei diritti dell'Unione” (sentenze nn. 11 del 2020, 63 e 20 del 2019, 269 del 2017).

##### ***1.3. La rilevanza europea della fattispecie disciplinata dalla norma indubbiata quale condizione di invocabilità della Carta come parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale, ferma restando la valenza di ausilio interpretativo di altri parametri (l'onere motivazionale del rimettente)***

Secondo la sentenza n. **30**, “la CDFUE può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo” (sentenze nn. 278 e 254 del 2020, 194 del 2018 e 63 del 2016). Nella specie, è stata ritenuta inammissibile la questione, sollevata in relazione agli artt. 117, primo comma, Cost. e 49, par. 3, CDFUE, riguardante la preclusione dell'esimente di particolare tenuità per il reato di resistenza a pubblico ufficiale. Il rimettente non ha motivato in proposito, pur essendo chiamato a pronunciarsi in ordine al suddetto reato che, all'evidenza, non attiene all'ambito di attuazione del diritto europeo.

L'omessa motivazione del rimettente sulla riconducibilità della questione all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE – che “condiziona la stessa applicabilità delle norme della Carta” (sentenze nn. 190 del 2020, 279 e 37 del 2019) – non esclude che queste ultime “possano essere comunque tenute in considerazione come criteri interpretativi degli altri parametri, costituzionali e internazionali, invocati dal giudice” (sentenze nn. 102 del 2020 e 272 del 2017). Così la sentenza n. **33** che ha dichiarato inammissibile la questione, sollevata in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 24 CDFUE, avente ad oggetto il divieto di riconoscere e dichiarare esecutivo il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento del genitore intenzionale nell'atto di stato civile di un minore nato da maternità surrogata.

Affinché la CDFUE “possa essere invocata quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre che il giudice *a quo* dia conto della riconducibilità della fattispecie regolata dalla legislazione interna all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea ai sensi dell'art. 51 CDFUE”, ciò che condiziona la stessa applicabilità della Carta (sentenze nn. 33 e 30 del 2021). Così la sentenza n. **185** che ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 16 e 17 CDFUE, dell'art. 7, comma 6, secondo periodo, del d.l. n. 158 del

2012 che prevede, a carico dei concessionari del gioco e dei titolari di sale giochi e scommesse, la sanzione amministrativa pecuniaria fissa di 50.000 euro per la violazione degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia. Per la declaratoria di illegittimità della norma, per violazione degli artt. 42, 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, si rinvia alla disamina della pronuncia alla voce *La (illegittima) sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia – Invito al legislatore in I rapporti economici – La proprietà*.

La sentenza n. **213** ha ribadito che “la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea può essere invocata, quale parametro interposto in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata anche dal diritto europeo” (sentenze nn. 185, 33 e 30 del 2021, 278 e 254 del 2020, 194 del 2018). Nella specie, la Corte ha dichiarato inammissibile la censura di violazione dell’art. 47 CDFUE prospettata in relazione alle proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19. Il rimettente non ha, infatti, indicato “perché, e in che termini, la fattispecie sarebbe disciplinata dal diritto europeo”.

## ***2. L’idoneità delle direttive a perseguire i propri obiettivi, valorizzando le specificità degli Stati membri***

La direttiva è uno strumento normativo che “consente di perseguire i suoi obiettivi valorizzando le specificità dei singoli Stati membri, che possono diversamente modulare le forme di realizzazione dello scopo indicato”. Così la sentenza n. **218**.

## ***3. L’evocazione nell’incidente di costituzionalità del diritto dell’Unione europea (ove non ricorrano i presupposti della non applicabilità della normativa interna indubbiata)***

La sentenza n. **182** ha ribadito che l’evocazione, da parte del giudice *a quo*, di disposizioni del diritto dell’Unione europea deve considerarsi ammissibile quando “il giudice comune, nell’ambito di un incidente di legittimità costituzionale, richiami, come norme interposte, disposizioni del predetto ordinamento attinenti ai medesimi diritti fondamentali tutelati da parametri interni, ove non ricorrano i presupposti della non applicabilità della normativa interna contrastante con quella europea”. In questa evenienza, la Corte, “eventualmente previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, non si esime dal fornire una risposta a tale questione con gli strumenti che le sono propri” (sentenze nn. 11 del 2020, 63 e 20 del 2019, 269 del 2017). Nella specie, “l’ammissibilità non è preclusa dal difetto della dimensione transnazionale delle vicende penali” *a quibus*. “Le norme evocate, infatti, sono contenute nella direttiva n. 2016/343/UE, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza”, emanata in attuazione dell’art. 82, par. 2, lett. b), TFUE, secondo cui, laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime attraverso direttive deliberate secondo la procedura legislativa ordinaria, in materia di diritti della persona nella procedura penale, tenendo conto delle differenze tra le tradizioni e gli ordinamenti degli Stati membri. “Esse, dunque, proprio perché volte a creare un’armonizzazione minima dei procedimenti penali nell’Unione europea, sotto il profilo dei diritti procedurali di indagati e imputati, in funzione del rafforzamento della reciproca fiducia degli Stati membri nei rispettivi sistemi di giustizia penale, trovano applicazione indipendentemente dalla dimensione transnazionale del procedimento (Corte di giustizia, sentenza 13 giugno 2019, in causa C-646/17). L’applicazione delle norme della direttiva sulla presunzione di innocenza implica, poi, anche quella dell’art. 48 CDFUE, che enuncia lo stesso principio, rientrandosi nell’ambito definito dall’art. 51, paragrafo 1, della Carta medesima (Corte di giustizia, sentenza 26 febbraio 2013, in causa C-617/10)”.

## ***4. La sussistenza di un dubbio interpretativo sulla compatibilità europea della norma censurata quale presupposto per l’attivazione, nell’ambito del processo costituzionale, del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia***

Sebbene in linea di principio, in quanto giurisdizione nazionale ai sensi dell’art. 267 TFUE, la Corte esperisca “il rinvio pregiudiziale ogniqualvolta ciò sia necessario per chiarire il significato e gli effetti

delle norme del diritto primario dell'Unione europea, potendo, all'esito di tale valutazione, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, rimuovendo così la stessa dall'ordinamento nazionale con effetti *erga omnes*" (sentenza n. 63 del 2019; ordinanze nn. 182 del 2020 e 117 del 2019), "è a tal fine necessario un dubbio interpretativo sulla compatibilità della norma censurata con il diritto europeo". Così la sentenza n. 46 che – nel dichiarare infondate le questioni di costituzionalità, in relazione, tra gli altri, all'art. 117, primo comma, Cost. e ai principi generali della produzione energetica da fonti rinnovabili sanciti dall'art. 6 della direttiva 2001/77/CE, dell'art. 1, comma 953, della legge n. 145 del 2018 concernente le convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore e gli enti locali – ha negato l'esistenza di ogni dubbio interpretativo, rigettando la sollecitazione della parte a disporre un rinvio pregiudiziale.

## **5. I rinvii pregiudiziali in materia di mandato d'arresto europeo**

### **5.1. La mancata previsione, quale motivo di rifiuto della consegna all'autorità giudiziaria dello Stato di emissione, delle ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta**

L'ordinanza n. 216 ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea e sospeso il giudizio incidentale di costituzionalità degli artt. 18 e 18-*bis* della legge n. 69 del 2005, impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 111, secondo comma, Cost., nella parte in cui non prevedono, quale motivo di rifiuto della consegna all'autorità giudiziaria dello Stato di emissione del mandato di arresto europeo, le ragioni di salute croniche e di durata indeterminabile, comportanti il rischio di conseguenze di eccezionale gravità per la persona richiesta. Esclusa la necessità di una restituzione degli atti a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 10 del 2021, la Corte ha chiarito che le questioni *de quibus* "non concernono soltanto la compatibilità delle disposizioni censurate con la Costituzione italiana, ma coinvolgono preliminarmente l'interpretazione del diritto dell'Unione", del quale la legge nazionale costituisce specifica attuazione. Infatti, "gli artt. 3, 4 e 4-*bis* della decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo, che disciplinano i motivi di rifiuto obbligatori e facoltativi della consegna, non includono espressamente tra i medesimi la situazione di grave pericolo per la salute dell'interessato derivante dalla consegna stessa, connesso a una patologia cronica e di durata potenzialmente indeterminabile". Pertanto, i dubbi riferiti ai parametri interni "non possono non investire anche la disciplina (...) della decisione quadro, in relazione ai corrispondenti diritti fondamentali" riconosciuti dalla CDFUE e dall'art. 6 TUE. Si è altresì escluso che il pericolo di grave danno alla salute dell'interessato possa essere adeguatamente fronteggiato con la sospensione della consegna. Invero, simile rimedio – previsto nella disciplina europea per situazioni temporanee, che renderebbero contraria al senso di umanità la consegna immediata dell'interessato – appare incongruo rispetto a patologie croniche e di durata indeterminabile. Il differimento dell'esecuzione del mandato di arresto, "pur se già autorizzato dalla corte d'appello, rischierebbe di protrarsi nel tempo per una durata indefinita", finendo per "svuotare di ogni effetto utile lo stesso provvedimento di consegna" e rischiando di "impedire allo Stato di emissione, a seconda dei casi, di esercitare l'azione penale o di eseguire la pena". Il rimedio non tutelerebbe adeguatamente l'interessato, il quale "non ha oggi la possibilità di far valere le proprie patologie croniche nell'ambito del procedimento di consegna, nel quale si dispiegano appieno le sue garanzie di difesa, e si trova pertanto a doverle allegare in una fase procedimentale successiva, destinata a sfociare in un provvedimento del presidente della corte o di un suo delegato". Il protrarsi nel tempo di differimenti fondati su ragioni di salute croniche ostative alla consegna manterrebbe l'interessato "in una situazione di continua incertezza circa la propria sorte, in contrasto con l'esigenza di garantire un termine ragionevole di durata in ogni procedimento suscettibile di incidere sulla sua libertà". Né la Corte ha ritenuto che le clausole generali contenute negli artt. 1 e 2 della legge n. 69 del 2005 autorizzino l'autorità giudiziaria italiana a non disporre la consegna anche in casi diversi da quelli menzionati negli artt. 18 e 18-*bis*, allorché essa possa esporre l'interessato al rischio di violazione di un suo diritto fondamentale riconosciuto dalla Costituzione o dal diritto dell'Unione. Si è richiamato il principio secondo cui la decisione quadro e la sua attuazione a livello di ciascuno Stato membro "debbono rispettare i diritti fondamentali sanciti dall'art. 6 TUE". Il principio "è affermato esplicitamente, sia dal considerando n. 12, sia dall'art. 1, paragrafo 3, della decisione" ed è sotteso all'intero ordinamento dell'Unione (art. 51, par. 1, CDFUE) nel quale "i diritti fondamentali vincolano tanto le istituzioni, organi e organismi dell'Unione, *in primis* nella loro produzione normativa, quanto gli Stati membri allorché attuino il diritto" europeo.

Tuttavia, come affermato dalla Corte di giustizia, è “precluso agli Stati membri condizionare l’attuazione del diritto dell’Unione, nei settori oggetto di integrale armonizzazione, al rispetto di standard puramente nazionali di tutela dei diritti fondamentali, laddove ciò possa compromettere il primato, l’unità e l’effettività” del diritto sovranazionale (sentenze 26 febbraio 2013, in cause C-617/10, Fransson, e C-399/11, Melloni). I diritti fondamentali al cui rispetto la decisione è vincolata sono “quelli riconosciuti dal diritto dell’Unione europea, e conseguentemente da tutti gli Stati membri allorché attuano il diritto dell’Unione”: alla loro definizione, peraltro, “concorrono in maniera eminente le stesse tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri” (artt. 6, par. 3, TUE e 52, par. 4, CDFUE). Ne consegue che “spetta in primo luogo al diritto dell’Unione stabilire gli standard di tutela dei diritti fondamentali al cui rispetto sono subordinate la legittimità della disciplina del mandato di arresto europeo, e la sua concreta esecuzione a livello nazionale, trattandosi di materia oggetto di integrale armonizzazione”. La puntuale previsione dei motivi, obbligatori o facoltativi, di rifiuto della consegna (artt. 3, 4 e 4-*bis* della decisione) mira a far sì che l’attuazione della disciplina sul mandato “rispetti i diritti fondamentali della persona”, nell’estensione riconosciuta dalla Carta, alla luce della CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni. Al tempo stesso, la disciplina *de qua* “è funzionale ad assicurare l’uniforme ed effettiva applicazione della normativa sul mandato di arresto europeo, che è fondata sul presupposto della fiducia reciproca tra gli Stati membri circa il rispetto dei diritti fondamentali”. Tali esigenze di uniformità ed effettività comportano che “sia, di regola, precluso alle autorità giudiziarie dello Stato di esecuzione rifiutare la consegna al di fuori dei casi imposti o consentiti dalla decisione quadro, sulla base di standard di tutela puramente nazionali, non condivisi a livello europeo, dei diritti fondamentali” (Corte di giustizia, sentenza 5 aprile 2016, in cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, Aranyosi e Căldăraru). Non sarebbe perciò praticabile un’interpretazione del diritto nazionale che riconosca all’autorità giudiziaria di esecuzione il potere di rifiutare la consegna al di fuori dei casi tassativi previsti dalla legge in conformità alla decisione quadro, anche ove l’esecuzione del mandato conducesse a un risultato in contrasto con i principi supremi dell’ordinamento costituzionale o con i diritti inviolabili della persona, dal momento che solo alla Corte costituzionale è riservata la verifica di compatibilità del diritto dell’Unione, o del diritto nazionale attuativo, con i principi supremi e i diritti inviolabili (ordinanza n. 24 del 2017). D’altro canto, “lo stesso diritto dell’Unione non potrebbe tollerare che l’esecuzione del mandato (...) determini una violazione dei diritti fondamentali dell’interessato”. Proprio per evitare che si possa determinare in concreto una violazione del genere, in situazioni in cui la decisione quadro non prevede espressamente motivi di rifiuto della consegna, la Corte di giustizia è più volte intervenuta a “definire, in via interpretativa, procedure idonee a conciliare le esigenze di mutuo riconoscimento ed esecuzione delle decisioni giudiziarie in materia penale con il rispetto dei diritti fondamentali”. Ciò è avvenuto in relazione al pericolo che l’esecuzione di un mandato di arresto “possa esporre l’interessato a condizioni di detenzione inumane e degradanti nello Stato di emissione in conseguenza di carenze sistemiche e generalizzate o che comunque colpiscono determinati gruppi di persone o determinati centri di detenzione” (sentenze Aranyosi; 25 luglio 2018, in causa C-220/18 PPU, ML; 15 ottobre 2019, in causa C-128/18, Dorobantu), “nonché al pericolo di essere sottoposto a un processo non rispettoso delle garanzie di cui all’art. 47 CDFUE, in conseguenza di carenze sistemiche e generalizzate riguardanti l’indipendenza del potere giudiziario nello Stato di emissione” (sentenze 25 luglio 2018, in causa C-216/18 PPU, LM; 17 dicembre 2020, in cause riunite C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, L e P). Simili procedure, basate sulla diretta interlocuzione tra le autorità giudiziarie dello Stato di esecuzione e dello Stato di emissione, hanno lo scopo di permettere alle prime di “assicurarsi, nel caso concreto, che la consegna dell’interessato non lo esponga a possibili lesioni dei suoi diritti fondamentali”. Solo qualora, in esito all’interlocuzione, non risulti possibile ottenere una detta assicurazione, all’autorità giudiziaria di esecuzione sarà consentito astenersi dal dar corso al mandato di arresto, rifiutando la consegna al di là dei casi espressamente autorizzati dalla decisione quadro. La giurisprudenza europea ha così introdotto meccanismi di tutela dei diritti fondamentali delle persone raggiunte da mandato, nel quadro di un sistema di regole comuni vincolanti per tutti gli Stati membri. Essa riguarda, però, pericoli di violazione dei diritti fondamentali connessi a carenze sistemiche e generalizzate dello Stato di emissione o a situazioni che coinvolgono determinati gruppi di persone o interi centri di detenzione. Diversa è l’ipotesi in cui le condizioni patologiche, di carattere cronico e di durata indeterminabile, della singola persona siano suscettibili di aggravarsi in modo significativo nel caso di consegna, laddove lo Stato di emissione ne dovesse disporre la custodia in carcere. Nasce da ciò l’interrogativo “se anche a questa ipotesi debbano estendersi, per analogia, i principi già enunciati dalla Corte di giustizia”, con riferimento all’obbligo di interlocuzione diretta tra le autorità giudiziarie dello Stato di emissione e quelle dello Stato richiesto,

nonché alla possibilità, per queste ultime, di porre fine alla procedura di consegna, qualora la sussistenza di un rischio di violazione dei diritti fondamentali non possa essere esclusa in un termine ragionevole. Esigenze di uniformità e di effettività nell'applicazione del mandato di arresto nello spazio giuridico dell'Unione impongono che la risposta al quesito sia riservata alla Corte di giustizia, nella sua funzione di interprete eminente del diritto sovranazionale. In un quadro di “costruttiva e leale cooperazione tra i diversi sistemi di garanzia” (sentenza n. 269 del 2017; ordinanze nn. 182 del 2020 e 117 del 2019), i Giudici hanno ritenuto di segnalare gli argomenti favorevoli a un'applicazione estensiva dei principi sanciti dalla Corte di giustizia. La salute è tutelata come diritto fondamentale della persona tanto nell'ordinamento interno quanto in quello europeo (artt. 2 e 32 Cost. e 3 e 35 CDFUE), nella duplice prospettiva, per i poteri pubblici, del divieto di condotte lesive e dell'obbligo positivo di assicurare i trattamenti sanitari indispensabili. Tale diritto è riconosciuto nella sua pienezza anche alle persone detenute perché accusate di reato. Inoltre, ove la consegna allo Stato di emissione dovesse esporre l'interessato a un serio rischio di gravi conseguenze pregiudizievoli per la sua salute, “si profilerebbe altresì una lesione dell'art. 4 CDFUE, che sancisce il diritto della persona – non bilanciabile con alcun altro controinteresse, stante la sua natura assoluta” (sentenza Aranyosi) – “a non subire trattamenti inumani o degradanti, in termini coincidenti con quelli derivanti dall'art. 3 CEDU”. Al riguardo sono coerenti gli approdi delle giurisprudenze sovranazionale e convenzionale (Corte EDU, sentenze 16 aprile 2013, Aswat contro Regno Unito; 1° ottobre 2019, Savran contro Danimarca; 13 dicembre 2016, Paphoshvili contro Belgio; Corte di giustizia, sentenza 16 febbraio 2017, in causa C-578/16 PPU, C. K. e a. contro Republika Slovenija). L'esigenza di tutelare i diritti fondamentali della persona richiesta deve essere comunque “conciliata con l'interesse a perseguire i sospetti autori di reato, ad accertarne la responsabilità e, se giudicati colpevoli, ad assicurare nei loro confronti l'esecuzione della pena”. Tale interesse non può considerarsi come appartenente al solo Stato di emissione, poiché la decisione quadro “presuppone un impegno comune degli Stati membri a lottare contro l'impunità di una persona ricercata che si trovi in un territorio diverso da quello nel quale si suppone abbia commesso un reato” (Corte di giustizia, sentenza L e P; Corte EDU, sentenza 9 luglio 2019, Romeo Castaño contro Belgio). L'imprescindibile tutela del diritto fondamentale alla salute “non può, insomma, condurre a soluzioni che comportino la sistematica impunità di gravi reati”. D'altra parte, “neppure sarebbe ipotizzabile lasciare allo Stato di emissione la sola opzione di procedere *in absentia* nei confronti dell'interessato”. Da un lato, infatti, non tutti gli Stati permettono di celebrare processi *in absentia*; dall'altro, anche ove giuridicamente possibile, tale soluzione pregiudicherebbe l'interessato stesso, privato della possibilità di difendersi efficacemente. A parere del Collegio, “una diretta interlocuzione tra le autorità giudiziarie dello Stato di emissione e quello dell'esecuzione potrebbe consentire di individuare soluzioni che permettano, nel caso concreto, di sottoporre a processo l'interessato nello Stato di emissione garantendogli la pienezza dei diritti di difesa e al contempo evitino di esporlo al pericolo di grave danno alla salute”. Soltanto laddove, all'esito dell'interlocuzione, non si rinviengano soluzioni idonee in un termine ragionevole, “dovrebbe essere consentito all'autorità giudiziaria di esecuzione di rifiutare la consegna”. La Corte ha così sospeso il giudizio in corso e sottoposto alla Corte di giustizia – con richiesta di procedimento accelerato, tenuto conto del coinvolgimento di aspetti centrali del funzionamento del mandato d'arresto europeo e dell'idoneità della sollecitata interpretazione a produrre conseguenze generali, per le autorità chiamate a cooperare e per i diritti delle persone ricercate – il quesito se l'art. 1, par. 3, della decisione quadro 2002/584/GAI, letto alla luce degli artt. 3, 4 e 35 CDFUE, debba essere interpretato nel senso che l'autorità giudiziaria di esecuzione, ove ritenga che la consegna di una persona afflitta da gravi patologie di carattere cronico e potenzialmente irreversibili possa esporla al pericolo di subire un grave pregiudizio alla sua salute, debba richiedere all'autorità giudiziaria emittente le informazioni che consentano di escludere la sussistenza di questo rischio, e sia tenuta a rifiutare la consegna allorché non ottenga assicurazioni in tal senso entro un termine ragionevole.

**5.2. La mancata previsione del rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano, sempre che la Corte d'appello disponga l'esecuzione in Italia, conformemente al suo diritto interno, della pena o della misura di sicurezza irrogata dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro**

L'ordinanza n. 217 ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea e sospeso il giudizio incidentale di costituzionalità dell'art. 18-bis, comma 1, lett. c), della legge n. 69 del

2005, impugnato in riferimento agli artt. 2, 3, 11, 27, terzo comma, 117, primo comma, Cost., 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, 7 CDFUE, 8 CEDU e 17, par. 1, PIDCP, nella parte in cui non prevede il rifiuto facoltativo della consegna del cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea, legittimamente ed effettivamente residente o dimorante nel territorio italiano, sempre che la Corte d'appello disponga che la pena o la misura di sicurezza irrogata nei suoi confronti dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro sia eseguita in Italia conformemente al suo diritto interno. I Giudici hanno escluso l'incidenza sulle questioni delle modifiche recate del d.lgs. n. 10 del 2021 e la necessità di restituire gli atti (diversamente da quanto ritenuto nell'ordinanza n. 60 del 2021, inerente a una fattispecie non assimilabile), sottolineando l'esigenza di "pervenire al più presto a una complessiva chiarificazione, nell'ordinamento italiano e nell'intero spazio giuridico dell'Unione, circa i possibili legittimi motivi di rifiuto dell'esecuzione di mandati di arresto europei ai fini dell'esecuzione della pena relativi a cittadini di paesi terzi". Ciò che il rimettente chiede, in sintesi, è "se le esigenze di tutela del diritto fondamentale di un cittadino di un paese terzo a conservare i propri legami personali e familiari stabiliti sul territorio italiano impongano di riconoscere in capo all'autorità giudiziaria italiana la facoltà, non prevista dalla disposizione censurata, di rifiutare l'esecuzione di un mandato di arresto finalizzato all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza, impegnandosi correlativamente ad eseguire tale pena o misura di sicurezza sul territorio italiano". Simile interrogativo esige una risposta sul piano del diritto dell'Unione. La Corte di giustizia ha già affermato che "le disposizioni della decisione quadro sul mandato d'arresto che non contengano alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri devono di norma essere oggetto, nell'intera Unione, di un'interpretazione autonoma e uniforme" (Grande sezione, sentenza 17 luglio 2008, in causa C-66/08, Kozłowski). La richiesta di intervento del giudice europeo si fonda su una duplice ragione: in primo luogo, le questioni di costituzionalità hanno ad oggetto l'interpretazione dell'art. 4, punto 6, della decisione quadro, circa un profilo non ancora chiarito dalla giurisprudenza; in secondo luogo, concernono il rapporto tra il rifiuto della consegna e la tutela dei diritti fondamentali dell'interessato. Poiché la materia del mandato d'arresto europeo è interamente armonizzata, "il livello di tutela dei diritti fondamentali suscettibili di porre limiti al dovere di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di altri Stati membri, su cui si basa l'intero meccanismo disegnato dalla decisione quadro, non può che essere quello risultante dalla Carta dei diritti fondamentali e dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea". In settori oggetto di integrale armonizzazione, "è invece precluso agli Stati membri condizionarne l'attuazione al rispetto di standard puramente nazionali di tutela dei diritti fondamentali, laddove ciò possa compromettere il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione" (Grande sezione, sentenze 26 febbraio 2013, in cause C-617/10, Fransson, e C-399/11, Melloni). Pertanto, è apparso necessario "chiedere preliminarmente alla Corte di giustizia, nella sua funzione di interprete eminente del diritto dell'Unione" e in un "quadro di costruttiva e leale cooperazione tra i diversi sistemi di garanzia" (sentenza n. 269 del 2017; ordinanze nn. 216 del 2021, 182 del 2020, 117 del 2019), se l'art. 4, punto 6, della decisione quadro 2002/584/GAI, interpretato alla luce del precedente art. 1, par. 3, e dell'art. 7 CDFUE, osti a una normativa, come quella italiana, che – nel quadro di una procedura di mandato di arresto europeo finalizzato all'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza – precluda in maniera assoluta e automatica alle autorità giudiziarie dello Stato di esecuzione di rifiutare la consegna di cittadini di paesi terzi che dimorino o risiedano sul suo territorio, indipendentemente dai legami che essi presentano con quest'ultimo; e in caso di risposta affermativa, sulla base di quali criteri e presupposti tali legami debbano essere considerati tanto significativi da imporre all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare la consegna. Il citato art. 4, punto 6, stabilisce un motivo di rifiuto espressamente definito come facoltativo, la cui trasposizione totale o parziale nel diritto nazionale è rimessa alla discrezionalità degli Stati membri. La Corte di giustizia ha sottolineato che "un legislatore nazionale il quale, in base alle possibilità accordategli dall'art. 4 (...), opera la scelta di limitare le situazioni nelle quali la sua autorità giudiziaria di esecuzione può rifiutare di consegnare una persona ricercata non fa che rafforzare il sistema" istituito "a favore di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia. Infatti, limitando le situazioni nelle quali l'autorità giudiziaria di esecuzione può rifiutare di eseguire un mandato di arresto europeo, tale legislazione non fa che agevolare la consegna", in linea con il fondamentale principio di reciproco riconoscimento sancito dall'art. 1, n. 2, della decisione quadro (Grande sezione, sentenza 6 ottobre 2009, in causa C-123/08 Wolzenburg). Tuttavia, l'esecuzione di un mandato di arresto "non può mai comportare la violazione dei diritti fondamentali dell'interessato (art. 1, paragrafo 3, e considerando n. 12 della decisione quadro), né dei principi fondamentali del diritto dell'Unione riconosciuti dall'art. 6 TUE. Occorre pertanto stabilire se, ed eventualmente a quali condizioni, il cittadino di un paese terzo che sia residente o dimorante nello Stato dell'esecuzione sia

titolare di un diritto fondamentale a non essere allontanato dal territorio di quest'ultimo Stato ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza nello Stato di emissione". La questione presenta "elementi di novità" rispetto alla giurisprudenza europea sinora formatasi in materia. La sentenza Kozłowski ha preso in esame (escludendola) la legittimazione dell'autorità giudiziaria a rifiutare la consegna di un cittadino straniero che non avesse ancora istituito legami significativi sul territorio dello Stato dell'esecuzione, o vi risiedesse illegalmente, fosse dedito alla commissione di reati o fosse detenuto in seguito a condanna penale. Le successive sentenze Wolzenburg e Lopes da Silva Jorge (Grande sezione, sentenza 5 settembre 2012, in causa C-42/11) si sono focalizzate sulla posizione del cittadino di altro Stato membro, al quale si applica il principio di non discriminazione in base alla nazionalità. Sulla base delle sentenze Kozłowski e Wolzenburg e alla luce del principio di non discriminazione secondo la nazionalità *ex art. 18 TFUE*, la sentenza costituzionale n. 227 del 2010 ha dichiarato illegittima la disciplina di trasposizione della decisione quadro, nella versione allora vigente, nella parte in cui non prevedeva il rifiuto di consegna – oltre che del cittadino italiano – anche del cittadino di un altro Stato membro dell'Unione, che legittimamente ed effettivamente avesse residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia. L'effetto della pronuncia è stato quello di "equiparare il trattamento giuridico del cittadino italiano e quello del cittadino di altro Stato membro legittimamente ed effettivamente dimorante nel territorio italiano; mentre resta ancora non risolta (...) la questione se, ed eventualmente in che misura, il rifiuto della consegna debba estendersi anche al cittadino di paese terzo che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, stante la non invocabilità da parte di costui del principio di non discriminazione" (Grande sezione, sentenza 2 aprile 2020, in causa C-897/19 PPU, Ruska Federacija). Sin dalla sentenza Kozłowski, la Corte di giustizia ha costantemente sottolineato che "il motivo di non esecuzione facoltativa stabilito all'art. 4, punto 6, della decisione quadro mira segnatamente a permettere all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di accordare una particolare importanza alla possibilità di accrescere le opportunità di reinserimento sociale della persona ricercata una volta scontata la pena". Al perseguimento dello scopo è funzionale la successiva decisione quadro 2008/909/GAI, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà, ai fini della loro esecuzione nell'Unione. Essa si applica non solo ai cittadini degli Stati membri, ma anche ai cittadini di paesi terzi: a questi pare riferirsi "il considerando n. 7, che individua lo Stato in cui l'esecuzione della pena appare più funzionale alle finalità di reinserimento sociale del condannato in quello nel quale il condannato vive e soggiorna legalmente e ininterrottamente da almeno cinque anni e in cui manterrà un diritto di soggiorno permanente". Il collegamento tra *ratio* della decisione quadro 2008/909 e motivi di rifiuto previsti dalla decisione quadro 2002/584 che si fondano sul radicamento dell'interessato nel territorio dello Stato richiesto è stato evidenziato dalla Corte di giustizia, secondo cui l'articolazione stabilita dal legislatore sovranazionale tra le due decisioni deve contribuire a conseguire l'obiettivo di favorire il reinserimento sociale dell'interessato, che "è nell'interesse non solo della persona condannata, ma anche dell'Unione" (sentenze 23 novembre 2010, Tsakouridis, C-145/09; 17 aprile 2018, B e Vomero, C-316/16 e C-424/16; 11 marzo 2020, in causa C-314/18, SF). D'altra parte, il rifiuto della consegna previsto dall'art. 4, punto 6, della decisione quadro non è in contrasto con il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie né con la *ratio*, sottesa all'intero sistema del mandato d'arresto europeo, di "lottare contro l'impunità di una persona ricercata che si trovi in un territorio diverso da quello nel quale si suppone abbia commesso un reato" (sentenza 17 dicembre 2020, in cause riunite C-354/20 PPU e C-412/20 PPU, L e P). Infatti, "lo Stato dell'esecuzione si impegna a riconoscere ed eseguire esso stesso la pena inflitta dallo Stato di emissione, assicurandone così l'effettività e, assieme, la maggiore funzionalità rispetto alla sua finalità di risocializzazione". L'interesse del cittadino di un paese terzo legittimamente dimorante o residente in uno Stato membro a non essere sradicato dallo stesso "riceve inoltre tutela, da parte del diritto dell'Unione, ben al di là della materia dell'esecuzione delle pene o delle misure di sicurezza; e l'intensità di tale tutela è, in linea di principio, direttamente proporzionale al grado di radicamento della persona nel territorio dello Stato di dimora o di residenza". In particolare, la tutela è massima rispetto ai cittadini di paesi terzi che siano titolari di permesso ai sensi della direttiva 2003/109/CE, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Infatti, "essi possono essere allontanati soltanto in esito a una valutazione individualizzata, nella quale le autorità dello Stato membro sono tenute a bilanciare la pericolosità dell'interessato per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza con una pluralità di ulteriori circostanze espressive, tra l'altro, del grado del suo radicamento nel territorio dello Stato". Garanzie analoghe sono previste rispetto alle decisioni di allontanamento nei confronti di cittadini di paesi terzi titolari di permessi di soggiorno ai sensi della

direttiva 2003/86/CE, relativa al diritto al ricongiungimento familiare. Indicazioni non dissimili provengono dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 8 CEDU, la quale segna il livello minimo di tutela che deve essere assicurato al corrispondente diritto di cui all'art. 7 della Carta, ai sensi dell'art. 52, par. 3, CDFUE. I Giudici hanno formulato richiesta di procedimento accelerato, tenuto conto del coinvolgimento di aspetti centrali del funzionamento del mandato d'arresto europeo e dell'idoneità della sollecitata interpretazione a produrre conseguenze generali, per le autorità chiamate a cooperare e per i diritti delle persone ricercate.

## ***6. Il principio della presunzione di innocenza (garanzia equivalente a quella assicurata dalla CEDU)***

La sentenza n. 182 ha affermato che “il principio di presunzione di innocenza è parimenti presente anche nell'ordinamento dell'Unione” europea. “Esso è enunciato, anzitutto, dall'art. 48, comma 1, CDFUE, che, con norma corrispondente all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, stabilisce che ogni imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Inoltre, tale tutela è riconosciuta dalla direttiva 2016/343/UE”, in corso di recepimento in forza della legge n. 53 del 2021. “L'art. 3 della direttiva prevede, infatti, che gli Stati membri assicurano che agli indagati e imputati sia riconosciuta la presunzione di innocenza fino a quando non ne sia stata legalmente provata la colpevolezza. Il successivo art. 4, paragrafo 1, primo periodo, stabilisce che gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche e le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole. Quanto al significato e alla portata che ha il principio in esame nell'ordinamento europeo, essi sono sostanzialmente sovrapponibili a quelli che il medesimo principio assume nell'ordinamento convenzionale, non potendo l'ordinamento dell'Unione riconoscere una protezione che sia meno estesa (art. 52, comma 3, CDFUE). La Corte di giustizia ha precisato, al riguardo, che, per chiarire come debba stabilirsi se una persona sia presentata o meno come colpevole in una decisione giudiziaria, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2016/343, occorre ispirarsi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'art. 6, paragrafo 2, CEDU” (sentenza 5 settembre 2019, in causa C-377/18).

## ***7. L'incompatibilità della “regola Taricco” con il principio di legalità penale e, in particolare, con il canone di sufficiente determinatezza della disciplina***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 140, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La prescrizione*.

## ***8. Il diritto dei figli di mantenere relazioni regolari e contatti diretti con entrambi i genitori***

Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 24, comma 2) “si afferma che è preminente la considerazione dell'interesse del minore in tutti gli atti che lo riguardano”. In questa direzione “si è orientata anche la Corte di giustizia che ha affermato il diritto dei figli di mantenere relazioni regolari e contatti diretti con entrambi i genitori, se questo corrisponde al loro interesse (sentenza 5 ottobre 2010, in causa C-400/10 PPU, J. McB.)”. Così la sentenza n. 32.

## ***9. La salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità (riferimenti costituzionali, sovranazionali e convenzionali)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 33, l'analogo voce in *I rapporti etico sociali – Il minore*.

## ***10. La salute quale fondamentale diritto della persona, anche se detenuta***

L'ordinanza n. 216 ha sottolineato come “la salute costituisca un diritto fondamentale della persona anche dal punto di vista del diritto dell'Unione. Se l'art. 3 CDFUE appare tutelare la salute principalmente nella sua dimensione di diritto (negativo) a non subire lesioni della propria integrità fisica, l'art. 35 CDFUE sancisce il diritto di ottenere cure mediche e impegna gli Stati membri a garantire un

livello elevato di protezione della salute umana. Tali diritti non possono non essere riconosciuti nella loro pienezza anche nei confronti di chi sia accusato di avere commesso un reato”.

## ***11. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme dell’Unione europea***

### ***11.1. L’(illegittimo) onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, concernente il mancato possesso di alloggi adeguati (norme della Regione Abruzzo)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 9, l’analogo voce in *Principi fondamentali – Lo straniero – L’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica*.

### ***11.2. La (illegittima) previsione della residenza prolungata per almeno dieci anni nei Comuni della Regione quale elemento rilevante per l’attribuzione di punteggi nella formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (norme della Regione Abruzzo)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 9, l’analogo voce in *Principi fondamentali – Lo straniero – L’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica*.

### ***11.3. La (illegittima) previsione dell’utilizzo di prodotti privi di OGM quale titolo preferenziale per l’aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva (norme della Regione Molise)***

La sentenza n. 23 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale parziale (limitatamente alle parole “e dagli organismi non geneticamente modificati” e “oppure l’utilizzo di prodotti non contenenti organismi geneticamente modificati”), per violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., dell’art. 1 della legge molisana n. 12 del 2019 che, nell’aggiungere il comma 2-*bis* all’art. 2 della legge regionale n. 7 del 2008, prevedeva, tra l’altro, quale titolo preferenziale per l’aggiudicazione degli appalti di servizi e forniture destinati alle attività di ristorazione collettiva, l’utilizzo di prodotti privi di OGM. La direttiva 2001/18/CE “costituisce il testo normativo fondamentale per quanto concerne l’immissione in commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati, nonché i relativi limiti ammissibili” (sentenze nn. 116 del 2006 e 150 del 2005). Il denunciato intervento regionale, sebbene in via indiretta, recava “una limitazione alla libera circolazione degli OGM autorizzati in conformità al diritto europeo”. Infatti, pur non prevedendosi un divieto alla somministrazione di prodotti contenenti OGM bensì un criterio di punteggio aggiuntivo agli ulteriori criteri già fissati per l’aggiudicazione del servizio di ristorazione collettiva, è indubbio che i partecipanti alla procedura sarebbero stati comunque incentivati a giovarsene. La norma comportava, dunque, “un ostacolo alla libera circolazione degli OGM, anche se non tale da impedirne la commercializzazione” (sentenza n. 292 del 2013). In senso contrario non sono state ritenute invocabili le deroghe consentite dagli artt. 26-*ter* (che concernono le restrizioni alla coltivazione) e 23 della citata direttiva. “Da un lato, infatti, non vi sono acclarate evidenze scientifiche circa la presunta nocività degli OGM” (Corte di giustizia, sentenza 23 settembre 2003, in causa C-192/2001, Commissione contro Regno di Danimarca); dall’altro lato, “le restrizioni consentite dalle norme europee hanno carattere temporaneo, richiedono una decisione motivata dello Stato membro e una valutazione della Commissione europea” (Corte di giustizia, sentenza 16 luglio 2009, in causa C-165/08, Commissione contro Repubblica di Polonia). Questi elementi erano assenti nel caso di specie in cui si prevedeva soltanto una misura volta a penalizzare il ricorso agli alimenti contenenti OGM. Né si è rinvenuta una giustificazione nell’art. 36 TFUE che permette agli Stati di limitare le importazioni per motivi di tutela della salute e di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale. Invero, le ragioni di tutela della salute erano fondate su valutazioni del tutto ipotetiche; inoltre, a parte il fatto che “le disposizioni impugnate riservano un trattamento peggiore agli OGM ma non proteggono per ciò stesso i prodotti e i processi produttivi tradizionali, la tutela del patrimonio culturale italiano, ivi compreso quello immateriale attinente agli alimenti, si ascrive alla potestà legislativa esclusiva statale” *ex art.* 117, secondo comma, lett. s), Cost. ed eccede le competenze regionali. In definitiva, quanto previsto dall’art. 1 della legge molisana n. 12 del 2019, “oltre a determinare una violazione della direttiva 2001/18/CE”, si risolveva in una “misura ad effetto equivalente ai sensi dell’art. 34 TFUE, intesa quale normativa idonea a ostacolare, direttamente o

indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari” (sentenze nn. 66 del 2013 e 191 del 2012).

**11.4. Il diritto al silenzio e la non sanzionabilità della persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) – Invito al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **84**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

**12. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme dell'Unione europea**

**12.1. L'onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, concernente la condizione economica del nucleo familiare (norme della Regione Abruzzo)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **9**, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Lo straniero – L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica*.

**12.2. L'adeguamento dei contratti ponte in essere nelle more della pubblicazione e dell'aggiudicazione del bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma (norme della Regione Molise)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **38**, l'analoga voce in *Le materie di competenza esclusiva statale – Tutela della concorrenza – I servizi pubblici locali*.

**12.3. Il differimento al 30 settembre 2018 del termine entro cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e l'aumento degli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica – Auspicio rivolto al legislatore**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **49**, l'analoga voce in *I rapporti economici – L'iniziativa economica*.

**12.4. La sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **126**, l'analoga voce in *I rapporti economici – L'assistenza – Il reddito di cittadinanza*.

**12.5. La decisione sull'impugnazione ai soli effetti civili del giudice di appello, che dichiara prescritto il reato, quando nei confronti dell'imputato sia stata pronunciata in primo grado condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni a favore della parte civile**

Si veda *infra*, in relazione alla sentenza n. **182**, l'analoga voce in *Diritto interno e sistema CEDU – Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU*.

## **Sezione II**

### **Diritto interno e sistema CEDU**

#### **1. *L'integrazione delle garanzie costituzionali e convenzionali nella prospettiva dell'ampliamento delle tutele***

Secondo la costante giurisprudenza ripresa dalla sentenza n. **182** (sentenze nn. 145 del 2020 e 25 del 2019), “allorché un diritto fondamentale trovi protezione, sia in una norma costituzionale, sia in una norma della CEDU, vi è una concorrenza di tutele che si traduce in un'integrazione di garanzie. In questa ipotesi, dal momento che in tema di diritti fondamentali il rispetto degli obblighi internazionali (...) può e deve (...) costituire strumento efficace di ampliamento della tutela” (sentenze nn. 120 del 2018 e 317 del 2009), il rimettente “può allegare la norma convenzionale a parametro interposto, evidenziando la portata che in essa assume il diritto fondamentale, di cui è ipotizzata la possibile lesione ad opera della norma interna censurata, e confrontandosi con la relativa giurisprudenza sovranazionale”.

In termini simili si è pronunciata la sentenza n. **213**.

#### **2. *La non vincolatività del parere consultivo reso dalla Corte EDU ai sensi dell'art. 5 del Protocollo n. 16 alla Convenzione***

La sentenza n. **33** ha sottolineato come “il parere consultivo reso dalla Corte EDU su richiesta della Corte di cassazione francese non sia vincolante, come espressamente stabilisce l'art. 5 del Protocollo n. 16 alla CEDU: né per lo Stato cui appartiene la giurisdizione richiedente, né *a fortiori* per gli altri Stati, tanto meno per quelli – come l'Italia – che non hanno ratificato il protocollo in questione”.

#### **3. *Il principio di legalità penale e la concorrenza di tutele costituzionali e convenzionali (non perfettamente simmetriche e sovrapponibili)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **140**, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Il principio di legalità*.

#### **4. *L'attrazione delle norme sull'esecuzione penale implicanti una ridefinizione o modificazione della portata della pena imposta dal giudice nell'alveo della garanzia convenzionale del divieto di applicazione retroattiva***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **17**, la voce *La soggezione al principio delle norme sull'esecuzione penale che trasformano la natura della pena e la sua incidenza sulla libertà del condannato (la radicale differenza tra esecuzione carceraria ed extramuraria)* in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – Il principio di legalità – Il divieto di applicazione retroattiva della pena più severa*.

#### **5. *Il principio della presunzione di innocenza: la duplice portata endoprocessuale e ultraprocessuale e il più ampio rilievo rispetto al corrispondente parametro costituzionale***

Ai sensi dell'art. 6, par. 2, CEDU, “ogni persona accusata di un reato si presume innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata”. Con riguardo a questa garanzia fondamentale, la sentenza n. **182** – pur osservando che essa “è presente nel nostro ordinamento costituzionale come presunzione di non colpevolezza, che viene meno solo con la condanna definitiva (art. 27, secondo comma, Cost.)” – ha riconosciuto che, nell'interpretazione e applicazione datane dalla Corte di Strasburgo (Grande camera, sentenza 12 luglio 2013, Allen contro Regno Unito), la norma convenzionale “assume un più ampio rilievo rispetto al parametro nazionale, presentando una portata non strettamente endoprocessuale. Da una parte, la presunzione di innocenza costituisce una garanzia procedurale destinata ad operare nel contesto di un processo penale, producendo effetti sul piano dell'onere della prova, sulla operatività delle presunzioni legali di fatto e di diritto, sull'applicabilità del

privilegio contro l'autoincriminatione, nonché in ordine alla pubblicità preprocessuale e alle espressioni premature, da parte della Corte processuale o di altri funzionari pubblici, della colpevolezza di un imputato. Dall'altra, la presunzione di innocenza, in linea con la necessità di assicurare che il diritto garantito dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU sia pratico e effettivo, estende i suoi effetti al di fuori del processo penale ed opera nel tempo successivo alla sua conclusione o interruzione, non in funzione di apprestare garanzie procedurali all'imputato, ma allo scopo di proteggere le persone che sono state assolte da un'accusa penale, o nei confronti delle quali è stato interrotto un procedimento penale, dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero di fatto colpevoli del reato contestato. Secondo la (...) sentenza 20 ottobre 2020, Pasquini contro Repubblica di San Marino, senza una tutela che garantisca il rispetto dell'assoluzione o della decisione di interruzione in qualsiasi altro procedimento, le garanzie del processo equo (...) rischiano di diventare teoriche o illusorie, sicché, in seguito ad un procedimento penale conclusosi con un'assoluzione o con una interruzione, la persona che ne è stata oggetto è innocente agli occhi della legge e deve essere trattata in modo coerente con tale innocenza in tutti i successivi procedimenti che la riguardano, a meno che si tratti di procedimenti giudiziari che diano luogo ad una nuova imputazione penale, ai sensi della Convenzione. Questo secondo aspetto della tutela della presunzione di innocenza entra, dunque, in gioco quando il procedimento penale si conclude con un risultato diverso da una condanna". La garanzia convenzionale, "nella sua portata ultraprocessuale, tutela anche la reputazione della persona, sovrapponendosi, per questo profilo, alla protezione offerta dall'art. 8". Sotto tale aspetto, l'operatività del principio "presuppone, in primo luogo, che nei confronti della persona già accusata di un reato (ma la cui colpevolezza sia stata esclusa in seguito ad assoluzione o non sia stata accertata a causa dell'interruzione del procedimento penale) penda un altro procedimento all'esito del quale una pubblica autorità è chiamata ad assumere un nuovo provvedimento nei confronti della stessa persona; in secondo luogo, che questo distinto procedimento sia legato a quello penale, conclusosi con l'assoluzione o con l'interruzione, da un *lien* (un nesso), in ragione del quale, in vista dell'assunzione del provvedimento successivo, debba essere esaminato l'esito del procedimento penale, oppure le prove che in esso sono state assunte o, ancora, debba essere valutata la partecipazione della persona agli atti, ai comportamenti e agli eventi che hanno portato all'accusa penale, oppure, infine, debbano essere commentate le indicazioni esistenti sulla possibile colpevolezza del richiedente (...). Ulteriore presupposto è che il successivo procedimento giudiziario non dia luogo a una nuova imputazione penale nel senso autonomo della Convenzione". Infatti, "allorché, pur a seguito di proscioglimento per prescrizione del reato, il giudice sia chiamato a valutare i presupposti per l'emissione di un provvedimento accessorio avente natura punitiva, secondo i canoni interpretativi della Corte di Strasburgo" (ad esempio, nell'ipotesi della confisca: sentenza 20 gennaio 2009, Sud Fondi srl e altri contro Italia), "per un verso le garanzie processuali che circondano la predetta valutazione non precludono l'accertamento della responsabilità dell'imputato in ordine al reato estinto, mentre, per altro verso, tale accertamento – nel suo profilo sostanziale di accertamento di responsabilità contenuto nella motivazione della sentenza, che prescinde dalla formale enunciazione della condanna nel dispositivo (sentenza n. 49 del 2015) – è anzi imposto dal diverso parametro convenzionale di cui all'art. 7 CEDU, che, ai fini dell'applicazione di una sanzione penale, esige la previa dichiarazione della relativa responsabilità" (Grande camera, sentenza 28 giugno 2018, G.I.E.M. srl e altri contro Italia). Al di fuori di quest'ultima ipotesi, "gli effetti dell'applicazione del secondo aspetto della presunzione di innocenza si traducono in una limitazione ai poteri cognitivi e dichiarativi dell'autorità investita del nuovo procedimento non avente natura penale. Questa autorità, infatti, non può emettere provvedimenti che presuppongano un giudizio di colpevolezza o che siano fondati su un nuovo apprezzamento della responsabilità penale della persona in ordine al reato precedentemente contestatole". L'elaborazione di questo secondo aspetto della presunzione di innocenza "è stata compiuta dalla giurisprudenza di Strasburgo, in ampia misura, su fattispecie in cui, concluso il procedimento penale con un proscioglimento in merito (assoluzione) o in rito (interruzione), era residua la necessità di provvedere sulla domanda civile di risarcimento del danno proposta nei confronti dell'imputato" (sentenze 11 febbraio 2003, Ringvold contro Norvegia, e 12 aprile 2012, Lagardère contro Francia). Con riguardo a queste fattispecie, la Corte europea ha altresì sottolineato che "l'applicazione del diritto alla presunzione di innocenza in favore dell'imputato non deve ridondare a danno del diritto del danneggiato ad ottenere il risarcimento del pregiudizio cagionatogli dal reato. Tuttavia, (...) se la decisione nazionale sul risarcimento dovesse contenere una dichiarazione che imputa la responsabilità penale alla parte convenuta, ciò solleverebbe una questione che rientra nell'ambito dell'articolo 6 [paragrafo] 2".

## **6. La compatibilità convenzionale della pena perpetua, condizionata alla sua necessaria riducibilità de iure e de facto**

“A partire dalla sentenza della grande camera 12 febbraio 2008, Kafkaris contro Cipro fino alla stessa, recente, sentenza Viola contro Italia del 2019, la Corte di Strasburgo ha affermato che la compatibilità delle previsioni di una pena perpetua con la CEDU, ed in particolare con l’art. 3 della stessa, che fa divieto di sottoporre chiunque a tortura od a pene o trattamenti inumani o degradanti, è subordinata al ricorrere di determinate e specifiche condizioni. In disparte alcune tendenze all’abbassamento delle garanzie di concretezza e prevedibilità degli strumenti per la liberazione del condannato rieducato (giunte fino a giudicare sufficiente, nella sentenza della grande camera 17 gennaio 2017, Hutchinson v. Regno Unito, la previsione di strumenti politico-amministrativi fondati «*on compassionate grounds*»), la Corte EDU ha infatti chiarito che l’astratta comminatoria della pena perpetua non è un fatto in sé lesivo della dignità della persona, e quindi non costituisce un trattamento degradante (oltre che eventualmente inumano), a condizione però che siano previsti in astratto, e che risultino realisticamente applicabili in concreto, strumenti giuridici utili a interrompere la detenzione e a reimmettere i condannati meritevoli nella società. È appunto l’idea della necessaria riducibilità, *de iure* e *de facto*, della pena dell’ergastolo, che può articolarsi in ulteriori corollari, a partire da quello che considera ben possibile imporre soglie minime di esecuzione effettiva della pena, prima di poter accedere alla scarcerazione” (sentenza 9 luglio 2013, Vinter contro Regno Unito; decisioni 4 settembre 2014, Trabelsi contro Belgio, 26 aprile 2016, Murray contro Paesi Bassi, 4 ottobre 2016, T.P. e A.T. contro Ungheria). Così l’ordinanza n. 97.

## **7. Le misure di sicurezza e il principio di legalità nella giurisprudenza convenzionale: l’applicazione del (solo) principio di irretroattività della legge sfavorevole e la ritenuta diversità di regime rispetto alla pena**

La sentenza n. 197 ha precisato che la Corte EDU, con la sentenza del 17 dicembre 2009, M. contro Germania, riguardante la custodia di sicurezza regolata dal diritto tedesco, rilevò una violazione dell’art. 7 della Convenzione, “sul presupposto che la misura di sicurezza detentiva, in base alla sua disciplina ed alle sue modalità di esecuzione, deve essere considerata una pena, attratta come tale nell’area di influenza della norma convenzionale sul principio di legalità. Lungi però dal trarre la conseguenza di una completa assimilazione tra misura di sicurezza e pena, la Corte di Strasburgo, nell’affermare la necessità di un diverso regime per le due misure restrittive, si è limitata a stabilire la necessaria applicazione del principio di non retroattività della *lex superveniens* a carattere peggiorativo anche con riguardo alla custodia di sicurezza. Tale principio, nel caso deciso, non era stato osservato, in quanto l’internamento della persona interessata era stato prolungato oltre il termine massimo decennale vigente al tempo dell’applicazione della misura di sicurezza, sulla base di una riforma sopravvenuta che aveva rimosso ogni limite di durata del trattamento, pur rendendone più stringenti i presupposti. La successiva giurisprudenza ha confermato l’incompatibilità convenzionale dell’applicazione retroattiva di norme sfavorevoli in punto di durata massima della misura di sicurezza” (sentenze 13 gennaio e 14 aprile 2011, nei casi Kallweit, Mautes e Jendrowiak contro Germania). Tuttavia, l’attribuzione alla custodia di sicurezza della sostanza di pena non ha mai indotto a “dubitare della compatibilità della relativa disciplina con le proiezioni ulteriori del principio (convenzionale) di legalità. Ciò è a dirsi, in particolare, per la denunciata indeterminatezza della durata della misura e per il connesso difetto di prevedibilità, a tale riguardo, nel momento della condotta anti-giuridica”. La Corte EDU non ha stabilito un principio di necessaria predeterminazione di durata della restrizione di sicurezza e ha rivenuto nell’art. 5, par. 1, lett. a), CEDU la norma di legittimazione delle misure di sicurezza (che devono e possono essere applicate in seguito a condanna), affermando che la loro prevedibilità non resta esclusa per il sol fatto che non è stabilita preventivamente la durata del trattamento, entro un termine legalmente dato (sentenza 9 giugno 2011, Schmitz contro Germania).

## **8. L’attrazione delle sanzioni amministrative punitive nell’ambito applicativo dell’art. 7 CEDU: l’effettività delle garanzie convenzionali e l’incremento delle libertà individuali, al di là del formale inquadramento delle fattispecie**

La sentenza n. 146 ha chiarito che la natura formalmente amministrativa di una sanzione “non è di per sé incompatibile con il fatto che essa debba essere irrogata nel rispetto di quanto prevede l’art. 7 CEDU

per le sanzioni di natura punitiva, considerato che ciò corrisponde alla necessità di salvaguardare l'effettività delle garanzie convenzionali e i connessi profili sostanziali di tutela, senza con questo sacrificare la discrezionalità del legislatore nel configurare gli illeciti amministrativi come autonomi dal diritto penale, nel rispetto del principio di sussidiarietà" (sentenze nn. 49 del 2015 e 487 del 1989; ordinanza n. 187 del 2015). "Tale doppio binario garantisce che il recepimento della CEDU nell'ordinamento giuridico si muova nel segno dell'incremento delle libertà individuali, e mai del loro detrimento" (sentenze nn. 68 del 2017 e 317 del 2009), "così da consentire ad essa di operare quale strumento preposto, pur nel rispetto della discrezionalità legislativa degli Stati, a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l'effettività (sentenza n. 49 del 2015)".

### ***9. L'estensione del diritto al silenzio ai procedimenti applicativi di sanzioni amministrative punitive nella giurisprudenza convenzionale***

La Corte EDU ha "espressamente esteso il diritto al silenzio desumibile dall'art. 6 CEDU – *sub specie* di diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria – anche all'ambito dei procedimenti amministrativi, riconoscendo in particolare il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere punitivo a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza" (ordinanza n. 117 del 2019). Così la sentenza n. **84**.

### ***10. La natura sostanzialmente penale delle misure inibitorie della guida nella giurisprudenza convenzionale***

La sentenza n. **68** si è pronunciata per la connotazione sostanzialmente punitiva della revoca della patente disposta dal giudice penale con la sentenza di condanna o di patteggiamento per i reati di omicidio e lesioni stradali gravi o gravissime. Invero, la giurisprudenza di legittimità ha negato costantemente che la revoca in esame possa ritenersi sanzione di natura sostanzialmente penale sulla base dei criteri *Engel*, sottolineando la sua finalità preventiva e non già repressiva; essa "costituirebbe una misura a tutela della sicurezza della circolazione stradale, inibendo la guida di veicoli a motore a soggetti che, con la loro condotta, si sono dimostrati pericolosi, con estraneità funzionale agli aspetti meramente afflittivi della pena". D'altra parte, l'inibizione è "circoscritta ad un ambito temporale limitato, decorso il quale è possibile ottenere un nuovo titolo abilitativo alla guida: onde neppure il grado di afflittività della sanzione sarebbe tale da giustificare il superamento del dato nominalistico". Tuttavia, la considerazione della pertinente giurisprudenza di Strasburgo ha indotto la Corte a opinare diversamente. "La Corte EDU ha preso più volte posizione, infatti, sulla natura penale, agli effetti della Convenzione, di misure quali il ritiro e la sospensione della patente, o il divieto di condurre veicoli a motore, disposte a seguito dell'accertamento di infrazioni connesse alla circolazione stradale". Secondo un orientamento sostanzialmente univoco, le misure in discorso – ancorché configurate nel diritto interno come misure amministrative finalizzate a preservare la sicurezza stradale – "si connotano come di natura convenzionalmente penale quando l'inibizione alla guida si protragga per un lasso di tempo significativo, tanto più, poi, ove la loro applicazione consegua a una condanna penale" (sentenze 4 gennaio 2017, Rivard contro Svizzera; 17 febbraio 2015, Boman contro Finlandia; decisione 13 dicembre 2005, Nilsson contro Svezia): in tal caso, le misure vengono ad "assumere, per il loro grado di severità, un carattere punitivo e dissuasivo" (sentenza 21 settembre 2006, Maszni contro Romania). In quest'ottica, si è ritenuto rientrare nella materia penale il ritiro della patente per la durata di diciotto mesi: lasso di tempo ben più breve dei cinque anni per i quali si protrae, nella più favorevole delle ipotesi, la revoca della patente *ex art. 222 cod. strada*. "La Corte di Strasburgo ha ripetutamente qualificato come di natura penale, agli effetti della Convenzione, persino la misura della decurtazione dei punti della patente, in quanto idonea a determinare, alla fine, la perdita del titolo abilitativo alla guida. Al riguardo, i giudici europei hanno posto in evidenza come sia incontestabile che il diritto di condurre un veicolo a motore si rivela di grande utilità per la vita corrente e l'esercizio di una attività professionale: di modo che, anche se la misura è considerata dal diritto interno comune come una misura amministrativa preventiva non appartenente alla materia penale, è giocoforza constatare il suo carattere punitivo e dissuasivo" (sentenze 5 ottobre 2017, Varadinov contro Bulgaria; 6 ottobre 2011, Wagner contro Lussemburgo; 23 settembre 1998, Malige

contro Francia). Guardando il fenomeno in una prospettiva meramente interna, si è al cospetto di una “sanzione dalla carica afflittiva particolarmente elevata e dalla spiccata capacità dissuasiva. Non poter condurre veicoli a motore per cinque anni può rappresentare (...) una sanzione, in concreto, più temibile della stessa pena principale”.

### ***11. L’influenza della giurisprudenza della Corte EDU sulle modalità applicative della confisca urbanistica (l’evoluzione dall’originario automatismo all’accertamento di un profilo colposo nei soggetti ablati e alla verifica di proporzionalità della misura)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **146**, l’analogo voce in *La pubblica amministrazione – I principi – Le sanzioni – La confisca urbanistica*.

### ***12. La tutela del radicamento dello straniero nel territorio di uno Stato e il bilanciamento con le ragioni sottese alle decisioni di allontanamento nella giurisprudenza convenzionale***

L’ordinanza n. **217** ha rammentato che la Corte EDU – “nel quadro di una giurisprudenza che valorizza sempre più il reinserimento sociale del condannato tra le funzioni della pena” (Grande camera, sentenze 26 aprile 2016, Murray contro Paesi Bassi; 30 giugno 2015, Khoroshenko contro Russia; 9 luglio 2013, Vinter contro Regno Unito) – ha ritenuto che “l’esecuzione di una pena detentiva a grande distanza dalla residenza familiare del condannato può comportare la violazione dell’art. 8 CEDU, in ragione della conseguente difficoltà, per il detenuto e per i suoi familiari, di mantenere regolari e frequenti contatti, a loro volta importanti rispetto alle finalità risocializzanti della pena” (sentenza 7 marzo 2017, Polyakova e altri contro Russia). Inoltre, la costante giurisprudenza europea sottolinea “la necessità che, nelle decisioni che comunque implicano l’allontanamento di uno straniero dal territorio di uno Stato, debba sempre essere compiuto un conveniente bilanciamento tra le ragioni poste a base di tale allontanamento – tra cui, segnatamente, la commissione di reati da parte dello straniero – e le confliggenti ragioni di tutela del diritto dell’interessato, fondato appunto sull’art. 8 CEDU, a non essere sradicato dal luogo in cui intrattenga la parte più significativa dei propri rapporti sociali, lavorativi, familiari, affettivi, in particolare allorché lo straniero sia coniugato o abbia figli nel territorio dello Stato dal quale dovrebbe essere allontanato, e *a fortiori* nell’ipotesi in cui sia nato o cresciuto nello Stato medesimo pur non avendone acquisito la cittadinanza” (terza sezione, sentenza 24 novembre 2020, Unuane contro Regno Unito; prima sezione, sentenza 19 maggio 2016, Kolonja contro Grecia; Grande camera, sentenze 23 giugno 2008, Maslov contro Austria, e 18 ottobre 2006, Ünner contro Paesi Bassi; seconda sezione, sentenza 2 agosto 2001, Boulouf contro Svizzera).

### ***13. L’incompatibilità convenzionale della disciplina italiana riguardante la prevalenza del cognome paterno***

Si veda, in relazione all’ordinanza n. **18**, la voce *La dubbia legittimità costituzionale dell’automatica acquisizione al momento della nascita del solo cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi i genitori, in mancanza di diverso accordo (sospensione del giudizio incidentale e autorimessione di questioni ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, nella perdurante inerzia legislativa) in I rapporti etico sociali – Famiglia e filiazione*.

### ***14. La tutela del miglior interesse del minore e del suo diritto all’identità affettiva, relazionale e sociale, fondato sulla stabilità e sul riconoscimento dei rapporti con i genitori, anche intenzionali***

La sentenza n. **32** ha rammentato che “il principio posto a tutela del miglior interesse del minore si afferma nell’ambito degli strumenti internazionali dei diritti umani, in specie nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1959 (principio 2), in cui si prevede che, nell’approvazione di leggi e nell’adozione di tutti i provvedimenti che incidano sulla condizione del minore, ai *best interests of the child* deve attribuirsi rilievo determinante (*paramount consideration*). Successivamente esso è ribadito nella Convenzione sui diritti del fanciullo, in cui, all’art. 3, paragrafo 1, si fa menzione del rilievo preminente (*primary consideration*) da riservare agli interessi del minore. Pur in assenza di una espresa

base testuale riferita al minore, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ricondotto all'art. 8, spesso in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, l'affermazione che i diritti alla vita privata e familiare del fanciullo devono costituire un elemento determinante di valutazione" (sentenze 5 novembre 2002, Yousef contro Paesi Bassi; 28 giugno 2007, Wagner e J.M.W.L. contro Lussemburgo; grande camera, 26 novembre 2013, X contro Lettonia). "Questa è la prospettiva prescelta dalla Corte EDU per riconoscere la permanenza e la stabilità dei legami che si instaurano tra il bambino e la sua famiglia e per salvaguardare il suo diritto a beneficiare di relazioni e contatto continuativo con entrambi i genitori" (grande camera, sentenza 10 settembre 2019, Strand Lobben e altri contro Norvegia); a meno che "un distacco si renda necessario nel suo superiore interesse, di volta in volta rimesso alla valutazione del giudice, il minore non deve essere separato dai genitori contro la sua volontà". Incombe, infatti, sugli Stati aderenti alla Convenzione di New York "l'obbligo di rendere effettivi tali diritti e di garantire (...) la stabilità dei legami e delle relazioni del minore in riferimento a tutte le persone con cui quest'ultimo abbia instaurato un rapporto personale stretto, pur in assenza di un legame biologico" ("*persons with whom the child has had strong personal relationships*": così il *General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, adottato dal Comitato sui diritti del fanciullo il 29 maggio 2013) a meno che ciò non sia contrario ai suoi superiori interessi. La Corte EDU "ha ripetutamente ricondotto all'art. 8 CEDU la garanzia di legami affettivi stabili con chi, indipendentemente dal vincolo biologico, abbia in concreto svolto una funzione genitoriale, prendendosi cura del minore per un lasso di tempo sufficientemente ampio" (sentenza 16 luglio 2015, Nazarenko contro Russia). Ha, inoltre, "assimilato al rapporto di filiazione il legame esistente tra la madre d'intenzione e la figlia nata per procreazione assistita, cui si era sottoposta l'allora partner (legame che *tient donc, de facto, du lien parent-enfant*), coerentemente con la nozione di vita familiare" *ex art. 8 CEDU* (sentenza 12 novembre 2020, Honner contro Francia). "La considerazione che la tutela del preminente interesse del minore comprende la garanzia del suo diritto all'identità affettiva, relazionale, sociale, fondato sulla stabilità dei rapporti familiari e di cura e sul loro riconoscimento giuridico" è al centro delle sentenze "gemelle" del 26 giugno 2014, Mennesson contro Francia e Labassee contro Francia. In esse la Corte EDU "ha ravvisato la violazione del diritto alla vita privata del minore nel mancato riconoscimento del legame di filiazione tra lo stesso, concepito all'estero ricorrendo alla specifica tecnica della surrogazione di maternità, e i genitori intenzionali, proprio in considerazione dell'incidenza del rapporto di filiazione sulla costruzione dell'identità personale". Tale indirizzo – confermato da pronunce (sentenza 16 luglio 2020, D. contro Francia) che hanno richiamato il parere consultivo reso, ai sensi del Protocollo n. 16, dalla grande camera il 10 aprile 2019 su richiesta della Corte di cassazione francese, in relazione al riconoscimento nel diritto interno di un rapporto di filiazione tra un minore nato da una gestazione per altri effettuata all'estero e la madre intenzionale – fonda nell'art. 8 CEDU "l'obbligo degli Stati di prevedere il riconoscimento legale del legame di filiazione tra il minore e i genitori intenzionali. Pur lasciando agli stessi un margine di discrezionalità circa i mezzi da adottare – fra cui anche l'adozione – per pervenire a tale riconoscimento, li vincola alla condizione che essi siano idonei a garantire la tutela dei diritti dei minori in maniera piena. Se il rapporto di filiazione è già diventato una realtà pratica, la procedura prevista per il riconoscimento deve essere attuata in modo tempestivo ed efficace. L'identità del minore è dunque incisa quale componente della sua vita privata, identità che il legame di filiazione rafforza in modo significativo. Tutte queste precisazioni aggiungono chiarezza al riscontro che la Corte EDU opera di ogni elemento volto a rafforzare la tutela dei minori dentro un perimetro di diritti concretamente azionabili, che si traducono in altrettanti obblighi degli Stati a intervenire se la tutela non è effettiva".

### ***15. La salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità (riferimenti costituzionali, sovranazionali e convenzionali)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 33, l'analogo voce in *I rapporti etico sociali – Il minore*.

### ***16. Il bilanciamento tra gli interessi del bambino e la legittima finalità di disincentivare il ricorso alla maternità surrogata nella giurisprudenza convenzionale***

La giurisprudenza di Strasburgo richiamata dalla sentenza n. 33 si è fatta carico del "bilanciamento tra gli interessi del bambino e la legittima finalità di disincentivare il ricorso a una pratica", quale la surrogazione di maternità, che "l'ordinamento italiano considera illegittima e anzi meritevole di sanzione

penale”. Dalla suddetta giurisprudenza si evince che, “anche a fronte della grande varietà di approccio degli Stati parte rispetto alla pratica della maternità surrogata”, “ciascun ordinamento gode, in linea di principio, di un certo margine di apprezzamento in materia; ferma restando, però, la (...) necessità di riconoscimento del legame di filiazione con entrambi i componenti della coppia che di fatto se ne prende cura. La Corte EDU riconosce, in particolare, che gli Stati parte possano non consentire la trascrizione di atti di stato civile stranieri, o di provvedimenti giudiziari, che riconoscano sin dalla nascita del bambino lo *status* di padre o di madre al genitore d’intenzione; e ciò proprio allo scopo di non fornire incentivi, anche solo indiretti, a una pratica procreativa che ciascuno Stato ben può considerare potenzialmente lesiva dei diritti e della stessa dignità delle donne che accettino di portare a termine la gravidanza per conto di terzi. Tuttavia, la stessa Corte EDU ritiene comunque necessario che ciascun ordinamento garantisca la concreta possibilità del riconoscimento giuridico dei legami tra il bambino e il genitore d’intenzione, al più tardi quando tali legami si sono di fatto concretizzati” (decisione 12 dicembre 2019, C. contro Francia ed E. contro Francia; sentenza D. contro Francia), “lasciando poi alla discrezionalità di ciascuno Stato la scelta dei mezzi con cui pervenire a tale risultato, tra i quali si annovera anche il ricorso all’adozione del minore”. Peraltro, quest’ultima soluzione può ritenersi “sufficiente a garantire la tutela dei diritti dei minori nella misura in cui sia in grado di costituire un legame di vera e propria filiazione tra adottante e adottato” (sentenza 16 luglio 2020, D. contro Francia) e “a condizione che le modalità previste dal diritto interno garantiscano l’effettività e la celerità della sua messa in opera, conformemente all’interesse superiore del bambino”.

### ***17. L’ingerenza nel diritto al pacifico godimento dei beni (ammissibilità e limiti)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 213, l’analoga voce in *I rapporti economici – La proprietà*.

### ***18. La spettanza al legislatore nazionale dell’individuazione dei motivi di interesse generale idonei a limitare il diritto di proprietà***

La sentenza n. 213 ha ricordato che spetta al legislatore nazionale “l’individuazione di quei motivi di interesse generale che consentono, anche secondo la giurisprudenza europea” (Corte EDU, grande camera, sentenza 6 ottobre 2005, Maurice contro Francia; sezione seconda, sentenze 31 maggio 2011, Maggio contro Italia, e 15 aprile 2014, Stefanetti contro Italia), “una limitazione del diritto di proprietà”.

### ***19. La sospensione dei provvedimenti di sfratto e il bilanciamento del diritto dell’esecutante con le altre garanzie costituzionali (le diverse valutazioni rimesse alla Corte costituzionale e alla Corte EDU)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 213, l’analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il principio di ragionevole durata del processo*.

### ***20. Il diritto di elettorato passivo e il diritto all’esercizio del mandato: le limitazioni consentite agli Stati nella giurisprudenza della Corte EDU***

La sentenza n. 35 si è soffermata sull’interpretazione dell’art. 3 del Protocollo addizionale alla CEDU ad opera dalla Corte di Strasburgo, sui principi dalla stessa formulati in ordine alla portata generale della garanzia ivi prevista e sulle limitazioni che gli Stati possono introdurre in ragione della particolare natura del diritto di elettorato, in specie di quello passivo. In via generale, la Corte europea ha affermato che “la disposizione contenuta nell’art. 3 Prot. addiz. CEDU, pur formulata in termini di impegno degli Stati contraenti a organizzare elezioni (...) in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo, deve essere interpretata – alla luce dei lavori preparatori e nel quadro della Convenzione considerata nel suo insieme – nel senso che essa garantisce diritti soggettivi, comprendenti il diritto di voto (che ne rappresenta l’aspetto attivo) e il diritto di presentarsi alle elezioni (costituente l’aspetto passivo)” (grande camera, sentenza 6 ottobre 2005, Hirst contro Regno Unito, n. 2; sentenza 2 marzo 1987, Mathieu-Mohin e Clearfayt contro Belgio). Il diritto di presentarsi alle elezioni “copre anche il periodo post-elettorale, convertendosi nel diritto di esercitare il mandato come membro del corpo legislativo” (sentenza 24 maggio 2016, Paunović and Milivojević contro Serbia); “quest’ultima

nozione, a sua volta, deve essere interpretata alla luce della struttura costituzionale del singolo Stato (...), includendo in particolare, per quanto riguarda il nostro Paese, i consigli regionali, in quanto dotati di attribuzioni e di poteri sufficientemente ampi da essere qualificabili come elementi del corpo legislativo dello Stato nel suo complesso” (sentenza 1° luglio 2004, Vito Sante Santoro contro Italia). “Quanto alle limitazioni apportabili dal legislatore nazionale ai diritti di elettorato attivo e passivo, la Corte EDU ha precisato che si tratta di diritti non assoluti, che possono essere fatti oggetto di limitazioni implicite, rispetto alle quali gli Stati contraenti godono di un ampio margine di valutazione, in ragione, tra l’altro, delle peculiarità storiche, politiche e culturali di ciascun ordinamento” (sentenza 15 giugno 2006, Lykourazos contro Grecia; sentenza Hirst contro Regno Unito, n. 2; sentenza Mathieu-Mohin e Clearfayt contro Belgio). Il carattere implicito delle limitazioni ammissibili “consente agli Stati contraenti di introdurre misure restrittive di tali diritti anche per finalità non incluse in elenchi precisi, come quelle enumerate agli articoli da 8 a 11 della CEDU, purché nelle particolari circostanze del caso concreto sia dimostrata la compatibilità del fine perseguito con il principio del primato della legge e con gli obiettivi generali della Convenzione. Per la stessa ragione, nel vagliare la compatibilità delle possibili limitazioni con le garanzie assicurate dalla Convenzione, la Corte EDU non applica i test tradizionali usati nella verifica del rispetto degli stessi articoli da 8 a 11 della Convenzione, basati sui criteri della necessità o dell’urgente bisogno sociale, ma fa riferimento a criteri diversi e specifici. In base ad essi, in particolare: le limitazioni del diritto di voto e del diritto di candidarsi non devono violarne la sostanza, né privarli di effettività; le restrizioni devono perseguire un fine legittimo, compatibile con il principio del primato della legge e con gli obiettivi generali della CEDU, e segnatamente con la protezione dell’indipendenza dello Stato, dell’ordine democratico e della sicurezza nazionale; i mezzi impiegati non devono essere sproporzionati” (grande camera, sentenza 27 aprile 2010, Tănase contro Moldavia; sentenza 6 novembre 2009, Etxebarria e altri contro Spagna; sentenza 5 aprile 2007, Kavakçı contro Turchia; sentenza Lykourazos contro Grecia; sentenza Vito Sante Santoro contro Italia; sentenza Hirst contro Regno Unito, n. 2). “Quanto in particolare alle restrizioni al diritto di voto nel suo aspetto passivo, il controllo della Corte EDU è poi ancora più prudente, sul dichiarato presupposto che al legislatore nazionale deve essere riconosciuto il potere di disciplinare il diritto di presentarsi alle elezioni, circondandolo di cautele rigorose, anche più stringenti di quelle predisposte per il diritto di elettorato attivo” (grande camera, sentenza 16 marzo 2006, Ždanoka contro Lettonia; sentenza Hirst contro Regno Unito, n. 2). “In questa ipotesi viene infatti in gioco la peculiare esigenza di garantire stabilità ed effettività di un sistema democratico nel quadro del concetto, del quale la stessa Corte ha riconosciuto la legittimità, di democrazia capace di difendere sé stessa”. A tale riconosciuta possibilità per gli Stati di imporre in questi casi requisiti più stringenti corrisponde, nella valutazione della Corte di Strasburgo, “una minore severità nel sindacato sulla proporzionalità dei mezzi impiegati nella limitazione, nel senso che, mentre quando si tratti del diritto di elettorato attivo la verifica consiste normalmente in un’approfondita valutazione della proporzionalità delle previsioni che escludono una persona o un certo gruppo di persone, quella operata sulle limitazioni al diritto di elettorato passivo è mantenuta nei limiti dell’accertamento della non arbitrarietà delle misure nazionali che privano un individuo dell’eleggibilità”.

## ***21. Il divieto di interferenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia, salvi motivi imperativi di interesse generale***

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, richiamata dalla sentenza n. 46, ha più volte ribadito che “i principi del giusto processo sancito dall’art. 6 CEDU ostano, salvo motivi imperativi di interesse generale, all’interferenza del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare l’esito giudiziario della controversia” (sentenze 30 gennaio 2020, Cicero e altri contro Italia; 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia; 28 ottobre 1999, Zielinski ed altri contro Francia). La stessa Corte EDU ha comunque riconosciuto al legislatore la facoltà di emanare norme retroattive, “pur potenzialmente incidenti in modo determinante su processi in corso, ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale”. Fare salvi i motivi imperativi d’interesse generale, che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi, comporta la necessità di “lasciare ai singoli Stati contraenti quantomeno una parte del compito e dell’onere di identificarli, poiché nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l’altro, degli interessi che sono alla base dell’esercizio del potere legislativo” (sentenze nn. 156 del 2014, 78 e 15 del 2012, 1 del 2011 e 311 del 2009).

**22. *La compatibilità di leggi retroattive con i principi di preminenza del diritto e del giusto processo, purché fondate su ragioni imperative di interesse generale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **210**, la voce *Ammissibilità e limiti* in *La funzione normativa – La legge retroattiva*.

**23. *L'onere per lo Stato di identificare i motivi imperativi di interesse generale fondanti l'adozione di norme retroattive***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **210**, l'analoga voce in *La funzione normativa – La legge retroattiva*.

**24. *Gli elementi sintomatici di un uso distorto della legislazione retroattiva***

La sentenza n. **210** ha rammentato gli “elementi sintomatici valorizzati dalla Corte EDU ai fini dell'accertamento di un uso distorto della funzione legislativa, come la circostanza che lo *ius novum* incida su un singolo processo di cui sia parte lo Stato o altro ente pubblico”, “l'imprevedibilità dell'intervento normativo” e “il decorso di molti anni prima che il legislatore decida di intervenire” (sentenze 24 giugno 2014, Azienda Agricola Silverfunghi sas e Cataldo contro Italia; 15 aprile 2014, Stefanetti contro Italia). Inoltre, occorre preservare “il ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito”, necessario affinché possa ritenersi rispettato l'art. 1 del primo Protocollo (sentenze 13 gennaio 2015, Vékony contro Ungheria, 7 giugno 2011, Agrati contro Italia).

**25. *Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione alla Convenzione EDU***

**25.1. *L'(illegittimo) onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, concernente il mancato possesso di alloggi adeguati (norme della Regione Abruzzo)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **9**, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Lo straniero – L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica*.

**25.2. *Il diritto al silenzio e la non sanzionabilità della persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) – Invito al legislatore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **84**, l'analoga voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

**25.3. *La diffamazione commessa con il mezzo della stampa e la (illegittima) circostanza aggravante prevista dalla legge n. 47 del 1948 per l'attribuzione di un fatto determinato, comportante l'indefettibile applicazione cumulativa di reclusione e multa***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **150**, l'analoga voce in *I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale – La pena detentiva per la diffamazione commessa con il mezzo della stampa*.

**25.4. *La (illegittima) sanzione di inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte che non abbia depositato un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima del compimento dei termini di ragionevole durata del processo penale***

La sentenza n. **175** ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost., 6, par. 1, e 13 CEDU, l'art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-ter, comma 2, della legge n. 89 del 2001 (come

modificato dall'art. 1, comma 777, lett. a e b, della legge n. 208 del 2015), in quanto stabiliva l'inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte che non avesse depositato un'istanza di accelerazione almeno sei mesi prima della scadenza dei termini di ragionevole durata del processo penale. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, ai fini dell'effettività dei ricorsi relativi all'eccessiva durata dei procedimenti, la migliore soluzione in termini assoluti è la prevenzione. Rispetto all'obbligo di esaminare le cause entro un termine ragionevole, imposto dall'art. 6, par. 1, CEDU agli Stati contraenti, risulta più efficace, a sopperire alle eventuali carenze del sistema giudiziario, un ricorso finalizzato ad accelerare i procedimenti. Tale ricorso è, però, effettivo soltanto se rende più sollecita la decisione del tribunale interessato e se non interviene in una situazione in cui la durata del procedimento è già chiaramente eccessiva (sentenze Corte EDU 25 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia, e 30 aprile 2020, Keaney contro Irlanda). Le disposizioni censurate sono risultate in contrasto con gli evocati parametri. Infatti, il deposito dell'istanza di accelerazione nel processo penale operava come un onere, visto che il mancato adempimento comportava l'inammissibilità della domanda di equa riparazione. Tuttavia, la presentazione dell'istanza non offriva alcuna garanzia di contrazione dei tempi processuali, non costituiva uno strumento a disposizione della parte interessata per prevenire l'ulteriore protrarsi del processo, né implicava una priorità nella trattazione del giudizio. L'istanza di accelerazione, prevista quale facoltà dell'imputato e delle altre parti, non aveva efficacia effettivamente acceleratoria del giudizio, che, pur a fronte dell'adempimento dell'onere di deposito, poteva comunque proseguire e protrarsi oltre il termine di ragionevole durata, senza che la violazione dello stesso potesse addebitarsi ad esclusiva responsabilità della parte. Pertanto, la Corte ha ritenuto che la "mancata presentazione dell'istanza di accelerazione nel processo penale può eventualmente assumere rilievo ai fini della determinazione della misura dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001, ma non deve condizionare la proponibilità della correlativa domanda".

#### ***25.5. La (illegittima) sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia – Invito al legislatore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 185, l'analoga voce in *I rapporti economici – La proprietà*.

### ***26. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione alla Convenzione EDU***

#### ***26.1. L'onere documentale, prescritto ai soli cittadini extracomunitari per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, concernente la condizione economica del nucleo familiare (norme della Regione Abruzzo)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 9, l'analoga voce in *Principi fondamentali – Lo straniero – L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica*.

#### ***26.2. La sospensione automatica del consigliere regionale condannato in via non definitiva per taluni delitti, con conseguente preclusione di una valutazione giudiziaria di proporzionalità della misura cautelare***

La sentenza n. 35 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 235 del 2012, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 3 del Protocollo addizionale alla CEDU, nella parte in cui prevede l'applicazione della misura cautelare della sospensione dalla carica (nella specie, di consigliere regionale) come automatica conseguenza della condanna penale non definitiva per determinati reati e preclude così al giudice chiamato a pronunciarsi sul provvedimento sospensivo di valutare in concreto la proporzionalità tra i fatti oggetto di condanna e la sospensione. La Corte EDU riconosce la possibilità che sia il legislatore a determinare nel dettaglio lo scopo e le condizioni di una misura restrittiva, rimanendo ai giudici solo il compito di verificare se un determinato soggetto appartenga o meno alla categoria o al gruppo contemplato nella previsione normativa, con esclusione di apprezzamenti giurisdizionali sulla proporzionalità della singola misura (sentenza 22 maggio 2012, grande camera, Scoppola contro Italia, n. 3, dove si confuta l'interpretazione assunta in *Frodl* contro Austria; sentenza *Ždanoka* contro Lettonia). Tale orientamento esclude che l'applicazione in concreto delle misure restrittive del diritto di voto debba avvenire necessariamente attraverso un provvedimento giurisdizionale, lasciando agli Stati contraenti la scelta di affidare tale compito alla giurisdizione o direttamente alla legge, salvo il controllo da parte della Corte EDU della

conformità all'art. 3 del citato protocollo. Per il Collegio, quindi, la scelta legislativa censurata, lungi dal contrastare con il parametro convenzionale, "costituisce invero legittimo esercizio, da parte dell'ordinamento nazionale, del margine di apprezzamento che la Convenzione lascia agli Stati nella disciplina della materia" e supera agevolmente "il controllo di non arbitrarietà, stante che la prevista restrizione del diritto di elettorato passivo non presenta portata né generalizzata né indiscriminata, essendo circoscritta a una precisa e alquanto limitata categoria di soggetti". Essa, inoltre, si pone in linea con le finalità che possono legittimare misure di questo tipo, come quella "di proteggere l'integrità del processo democratico mediante l'esclusione dalla partecipazione all'attività degli organi rappresentativi di individui che possono pregiudicarne il corretto funzionamento". La Corte, poi, ha escluso la violazione del parametro convenzionale anche sotto il diverso profilo dell'asserita mancanza nella disposizione censurata di un collegamento tra la sospensione e i fatti oggetto della condanna penale, tenuto conto della loro gravità nonché della loro connessione con la carica esercitata al momento della sospensione. Le misure dell'incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalle cariche elettive previste nel d.lgs. n. 235 del 2012, ancorché collegate alla commissione di un illecito, non hanno carattere sanzionatorio e rappresentano solo conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate. La sospensione "costituisce, per la sua natura provvisoria, misura sicuramente cautelare" (sentenze nn. 276 del 2016 e 236 del 2015) e la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione può comunque incidere sugli interessi protetti dagli artt. 54, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost. La modalità prescelta per realizzare le menzionate finalità è stata ritenuta non "in contrasto con il criterio della proporzionalità, costituendo invece il frutto di un ragionevole bilanciamento tra gli interessi che vengono in gioco nella disciplina dei requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche in questione, e quindi tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, dall'altro". Ciò non solo perché la sospensione cautelare in esame non trova applicazione generalizzata e indifferenziata – essendo riservata a una platea delimitata di soggetti, costituita dai condannati in via non definitiva per reati direttamente connessi alle funzioni che sarebbero chiamati ad assumere, perché di particolare gravità o perché commessi contro la pubblica amministrazione – ma anche perché "si tratta di una misura caratterizzata da una strutturale provvisorietà e dalla gradualità nel tempo dei propri effetti, in attesa che l'accertamento penale si consolidi nel giudicato, determinando la decadenza dalla carica". In altri termini, la previsione censurata può essere considerata come "il risultato di un ulteriore bilanciamento delle descritte esigenze di tutela della pubblica amministrazione, da un lato, e dell'eletto condannato, dall'altro, diretto a temperare gli effetti automatici della sentenza di condanna non definitiva in ragione del trascorrere del tempo e della progressiva stabilizzazione della stessa pronuncia, con l'obiettivo di evitare un'eccessiva compressione del diritto di elettorato passivo" (sentenza n. 36 del 2019). Inoltre, la sospensione dalla carica elettiva non mira ad evitare il pericolo di reiterazione del reato ma è semplicemente diretta a garantire l'oggettiva onorabilità di chi riveste la carica pubblica. Conseguentemente, la valutazione circa la proporzionalità della misura è prospettabile non rispetto al reato commesso bensì rispetto all'esigenza cautelare perseguita, prescindendo dalla gravità del fatto e dalla pena in concreto erogata (sentenze nn. 276 del 2016 e 25 del 2002).

***26.3. La revisione delle convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010, ferma la piena efficacia degli accordi fino al 1° gennaio 2019***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 46, l'analoga voce in *L'ordinamento giurisdizionale – La giurisdizione e gli altri poteri*.

***26.4. La previsione di un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominale (ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai 120 giorni rispetto alla scadenza naturale) ai fini della presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati***

La sentenza n. 48 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 18-bis, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 3 del Protocollo addizionale alla CEDU, nella parte in cui richiede, per la presentazione delle candidature per il

rinnovo della Camera dei deputati, un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominale (ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai 120 giorni rispetto alla scadenza naturale), anziché tali numeri ridotti a un quarto (come disposto dall'art. 1, comma 1123, della legge n. 205 del 2017 per le sole prime elezioni successive alla sua entrata in vigore). Come rammentato dalla sentenza n. 35 del 2021, “la Corte EDU, nel quadro di una giurisprudenza che manifesta notevole prudenza nella valutazione delle restrizioni al diritto di voto nel suo aspetto passivo, muove dal dichiarato presupposto che al legislatore nazionale deve essere riconosciuto il potere di disciplinare il diritto di presentarsi alle elezioni, circondandolo di cautele rigorose, anche più stringenti di quelle predisposte per il diritto di elettorato attivo, purché tali restrizioni perseguano un fine legittimo, compatibile con il principio del primato della legge e con gli obiettivi generali della Convenzione. (...) la Corte EDU ha ritenuto non incompatibile con la Convenzione l'imposizione ai partecipanti alla competizione elettorale dell'obbligo di presentare un certo numero di sottoscrizioni, anche se il numero di firme sia relativamente elevato” (sentenze 6 novembre 2012, Ekoglasnost contro Bulgaria; 9 maggio 1994, Asensio Serqueda contro Spagna e 12 luglio 1976, X. contro Austria), “giacché misure di questo genere perseguono il legittimo obiettivo di scoraggiare candidature fittizie”. È vero che la sentenza Ekoglasnost ha sanzionato la Bulgaria per violazione del citato art. 3: “ma non per l'onere di raccolta delle sottoscrizioni in sé, bensì per il fatto che tale onere – unito a quello di depositare una cauzione elettorale – era stato introdotto tardivamente, cioè nell'imminenza delle elezioni, tipo di censura che non potrebbe certo muoversi alla disciplina interna vigente” (piuttosto caratterizzata dalla frequente introduzione, in prossimità delle elezioni, di discipline che diminuiscono la gravosità dell'onere di raccolta).

***26.5. Il divieto di attività edilizie quale misura di salvaguardia disposta, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, per il territorio interessato dall'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia Antica (norme della Regione Lazio)***

Si veda, in relazione all'ordinanza n. 99, l'analogo voce in *Le materie di competenza concorrente – Governo del territorio – L'edilizia*.

***26.6. La sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza nei confronti del beneficiario o del richiedente raggiunto da misura cautelare personale***

Si veda, in relazione alla sentenza n. 126, l'analogo voce in *I rapporti economici – L'assistenza – Il reddito di cittadinanza*.

***26.7. Il decorso del termine quinquennale dall'annotazione del riconoscimento quale circostanza preclusiva dell'impugnazione per difetto di veridicità (il consolidamento dello status filiationis)***

La sentenza n. 133 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 263, terzo comma, cod. civ. (modificato dal d.lgs. n. 154 del 2013), impugnato, in relazione agli artt. 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, nella parte in cui prevede che il riconoscimento del figlio non possa essere comunque impugnato una volta decorso il termine di cinque anni dalla sua annotazione sull'atto di nascita. La Corte EDU ha ritenuto che discipline che fanno decorrere un termine di decadenza per l'impugnazione dello stato di filiazione dal momento costitutivo dello stesso, anziché da quello in cui il richiedente abbia maturato la consapevolezza della sua possibile non paternità, non realizzano un bilanciamento proporzionato tra gli interessi rilevanti e non permettono di considerare le circostanze individuali di persone che risultino decadute per motivi a loro non imputabili (sentenze 10 gennaio 2007, Paulik contro Slovacchia; 24 febbraio 2006, Shofman contro Russia; 10 settembre 2018, Doktorov contro Bulgaria). Tuttavia, tale interpretazione è correlata inscindibilmente alle fattispecie oggetto dei giudizi sottoposti alla Corte europea, riferite a termini (semestrali o annuali) decisamente più brevi rispetto a quello quinquennale previsto dalla disposizione censurata. Per contro, il lungo decorso del tempo previsto da quest'ultima “radica il legame familiare e sposta il peso assiologico, nel bilanciamento attuato dalla norma, sul consolidamento dello *status filiationis*, in una maniera tale da giustificare che la prevalenza di tale interesse sia risolta in via automatica dalla fattispecie normativa”. Per tale ragione, è stata esclusa la non proporzionalità della scelta discrezionale del legislatore di sacrificare l'interesse dell'autore del riconoscimento a far valere l'identità biologica, a beneficio dell'interesse al mantenimento dell'ormai

consolidato *status* di figlio, tanto più che l'interesse a far valere la verità biologica può essere in ogni caso fatto valere dallo stesso figlio, per il quale l'azione di impugnazione del riconoscimento è imprescrittibile.

**26.8. La diffamazione commessa con il mezzo della stampa e la circostanza aggravante prevista dal codice penale comportante l'applicazione alternativa della reclusione o della multa (interpretazione adeguatrice e indicazione ai giudici di limitare la prima ai casi di eccezionale gravità)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **150**, l'analogia voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia penale – La sanzione penale – La pena detentiva per la diffamazione commessa con il mezzo della stampa*.

**26.9. La decisione sull'impugnazione ai soli effetti civili del giudice di appello, che dichiara prescritto il reato, quando nei confronti dell'imputato sia stata pronunciata in primo grado condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni a favore della parte civile**

La sentenza n. **182** ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 578 cod. proc. pen., impugnato – in relazione agli artt. 11, 117, primo comma, Cost., 6, par. 2, CEDU, 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 e 48 CDFUE – nella parte in cui stabilisce che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello, nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili. La censurata disposizione non impone al giudice di formulare, sia pure *incidenter tantum*, un giudizio di colpevolezza penale quale presupposto della decisione, di conferma o riforma, sui capi della sentenza gravata riguardanti gli interessi civili. Un simile giudizio non è richiesto dal tenore testuale dell'art. 578 che, a differenza del successivo art. 578-bis, non prevede il "previo accertamento della responsabilità dell'imputato". Quest'ultima disposizione, infatti, richiede tale accertamento laddove sia stata ordinata la confisca in casi particolari, ai sensi del primo comma dell'art. 240-bis cod. pen. o di altre disposizioni di legge, o la confisca *ex art.* 322-ter cod. pen. Nelle dette ipotesi, "pur rilevata la causa estintiva del reato, essendo il giudice chiamato a valutare i presupposti della conferma, o meno, di una sanzione di carattere punitivo ai sensi dell'art. 7 CEDU, la dichiarazione di responsabilità dell'imputato in ordine al reato ascrittogli non solo è consentita, ma è anzi doverosa, poiché non si può irrogare una pena senza il giudizio sulla sussistenza di una responsabilità personale". L'art. 578 cod. proc. pen., invece, non contiene analoga clausola, sicché l'ambito della cognizione richiesta al giudice penale, ai fini del provvedimento sull'azione civile, deve essere ricostruito dall'interprete. Per la Corte, non essendovi alcun ostacolo nel dato testuale della disposizione e nel diritto vivente, è possibile accedere a un'interpretazione conforme agli artt. 6 CEDU e 48 CDFUE. Il giudice dell'impugnazione penale, infatti, nel decidere sulla domanda risarcitoria, non è chiamato a verificare se sia stata integrata la fattispecie contemplata dalla norma incriminatrice, in cui si iscrive il fatto di reato di volta in volta contestato, ma deve accertare se sia integrata la fattispecie civilistica dell'illecito aquiliano (art. 2043 cod. civ.). In altri termini, "la mancanza di un accertamento incidentale della responsabilità penale in ordine al reato estinto per prescrizione non preclude la possibilità per il danneggiato di ottenere l'accertamento giudiziale del suo diritto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, la cui tutela deve essere assicurata, nella valutazione sistemica e bilanciata dei valori di rilevanza costituzionale, al pari di quella, per l'imputato, derivante dalla presunzione di innocenza". La natura civilistica dell'accertamento richiesto al giudice penale dell'impugnazione emerge con riguardo sia al nesso causale – da rilevare non secondo la regola penalistica dell'"alto grado di probabilità logica" ma secondo quella civilistica del "più probabile che non" o della "probabilità prevalente" – sia all'elemento soggettivo dell'illecito.

**26.10. L'inserimento del reato di maltrattamenti familiari in presenza di minori tra le fattispecie ostative alla sospensione dell'ordine di esecuzione (inapplicabilità della novella ai fatti pregressi)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. **183**, l'analogia voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – La sospensione dell'ordine di esecuzione*.

**26.11. L'applicazione agli internati in esecuzione di una misura di sicurezza detentiva, soggetti al regime differenziale, delle sole restrizioni necessarie, secondo criteri di proporzionalità e congruità, a soddisfare le esigenze di ordine pubblico e sicurezza (sentenza interpretativa di rigetto)**

Si veda, in relazione alla sentenza n. 197, l'analogo voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento penale – L'esecuzione penale – Il regime carcerario speciale*.

**26.12. La decorrenza del computo del termine di ragionevole durata del processo penale per la persona offesa dall'assunzione della qualità di parte civile – Invito al legislatore**

La sentenza n. 203 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, impugnato, in riferimento agli art. 117, primo comma Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui prevede che il processo penale, ai fini del computo del termine di ragionevole durata, si considera iniziato per la persona offesa dal momento dell'assunzione della qualità di parte civile. Sono state richiamate le conclusioni della sentenza n. 249 del 2020, secondo cui la soluzione in esame risulta "coerente con la ricostruzione sistematica che, prima e al di fuori della formale instaurazione del rapporto processuale, nega al danneggiato la facoltà di far valere in sede penale, sia pur soltanto in senso sostanziale, il diritto di carattere civile al risarcimento". Tale pronuncia ha ritenuto erroneo assimilare la fase del procedimento in cui la persona che assume di essere lesa da un reato si sia resa attiva nell'ambito delle indagini preliminari a quella processuale successiva alla costituzione di parte civile, dal momento che non è ravvisabile una coincidenza necessaria tra la persona offesa, cui la legge riconosce determinati poteri nell'ambito del procedimento penale, e il soggetto al quale il reato ha recato danno, legittimato ad esperire l'azione civile. In capo alla persona offesa si concentrano, in realtà, interessi di natura duplice ed eterogenea: l'interesse all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato e l'interesse diretto al risarcimento del danno. Le sono così riconosciuti diritti e facoltà "volti a coadiuvare il pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale, ovvero a conseguire l'accertamento del fatto-reato e la giusta punizione del colpevole", che non sono "necessariamente funzionali alla tutela anticipata del diritto potenziale riconosciuto alla parte civile". Di conseguenza, il loro esercizio non può "implicare una retrodatazione della decorrenza del periodo dei patimenti connessi all'accertamento processuale del credito risarcitorio". Solo dopo l'esercizio dell'azione penale, e subordinatamente ad essa, "emerge la primarietà della parte civile costituita, cui vengono attribuiti poteri processuali finalizzati al soddisfacimento della domanda risarcitoria". Per tali ragioni, i diritti e le facoltà riconosciuti alla persona offesa sono stati ritenuti estranei all'ambito dei diritti "di carattere civile" ex art. 6 CEDU. Tuttavia, la consolidata giurisprudenza della Corte EDU è orientata nel senso che il termine di ragionevole durata del procedimento decorre dal momento in cui la vittima del reato denuncia il fatto all'autorità giudiziaria, manifestando l'interesse di chiedere, al momento opportuno, una riparazione per la violazione del suo diritto di carattere civile alla riparazione dei pregiudizi subiti. In particolare, la sentenza 18 marzo 2021 (Petrella contro Italia), nel rammentare che la norma convenzionale non riconosce, di per sé, il diritto di far perseguire o condannare penalmente terze persone, ha evidenziato che tale diritto deve andare di pari passo con l'esercizio da parte della vittima del suo diritto di intentare l'azione civile offerta dall'ordinamento interno. L'art. 6 CEDU non tutela solo la parte civile nei procedimenti penali nei quali è stata presentata denuncia, a partire dal momento in cui interviene l'atto di costituzione, ma anche la parte lesa che, secondo il diritto italiano, non si sia potuta costituire parte civile in un determinato segmento processuale. In questo caso, il periodo da considerare ai fini della ragionevole durata del processo inizia nel momento in cui viene esercitato uno dei diritti e delle facoltà previsti dalla legge, e deve intendersi decorso dal giorno di presentazione della denuncia fino alla decisione di archiviazione adottata dal giudice per le indagini preliminari. La sentenza "Petrella" ha rilevato la violazione dell'art. 6 CEDU anche sotto il distinto profilo del mancato accesso a un tribunale, quando la chiusura del procedimento penale e il mancato esame dell'azione civile siano dovuti a circostanze attribuibili principalmente all'autorità giudiziaria, e soprattutto a ritardi procedurali eccessivi che abbiano comportato la prescrizione del reato. Dalla denuncia discende infatti il dovere a carico del pubblico ministero di effettuare indagini finalizzate all'instaurazione di un procedimento nel quale la vittima possa esercitare il proprio diritto di chiedere il risarcimento del danno. Tali considerazioni "evidenziano la reale esistenza nell'ordinamento italiano di un problema effettivo (...) concernente il riconoscimento di un diritto della persona offesa (...)

a un sollecito svolgimento delle indagini preliminari in vista di una altrettanto sollecita decisione sulla pretesa di risarcimento del danno”. Nonostante la progressiva rilevanza del ruolo acquisito dalla vittima del reato nel sistema processuale penale italiano, non risulta ancora attuato pienamente l’art. 16 della direttiva 2012/29/UE, che sancisce il diritto ad ottenere entro un ragionevole lasso di tempo una decisione in merito al risarcimento da parte dell’autore del reato nell’ambito del procedimento penale. Invero, le esigenze di migliore protezione della vittima sin dall’avvio del procedimento non possono trovare una risposta adeguata intervenendo sul computo del termine di ragionevole durata. Non si è, infatti, ravvisato nella disciplina *de qua* un contrasto immediato con il parametro convenzionale, non essendo imputabile ad essa una lesione degli interessi della parte civile, “allorché le peculiarità del caso concreto rivelino un malfunzionamento (consistente nell’eccessiva durata delle indagini che porti alla prescrizione del reato), valutato *ex post*, di una delle due vie giudiziarie autonome che l’ordinamento interno offre al danneggiato per far valere il suo diritto di carattere civile”. Esulano “dalle finalità perseguite dai rimedi avverso la violazione del diritto al rispetto del termine ragionevole del processo (...) – trovando appropriata ed effettiva risposta mediante ricorso ad altre azioni e in altre sedi – i profili attinenti all’accertamento di una qualche responsabilità correlata ai ritardi o alle inerzie nell’adozione o nella richiesta dei provvedimenti necessari a prevenire o reprimere comportamenti penalmente rilevanti”. Al riguardo, l’art. 1, comma 18, lett. b), della legge delega n. 134 del 2021 “detta principi e criteri direttivi per l’adozione di una disciplina organica della giustizia riparativa, prevedendo l’introduzione nell’ordinamento della definizione di vittima del reato, valorizzandone il ruolo e delineandone nuovi meccanismi di tutela”. In quest’ambito potranno trovare migliore protezione i diritti della vittima, con “l’introduzione di meccanismi idonei a prevenirne la violazione”.

***26.13. La modifica retroattiva del regime della rimozione del vincolo del prezzo massimo di cessione degli immobili di edilizia convenzionata (in particolare, l’estensione della legittimazione all’affrancazione)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **210**, l’analoga voce in *L’ordinamento giurisdizionale – La giurisdizione e gli altri poteri*.

***26.14. Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 (misura emergenziale non reiterabile) – Monito al legislatore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **213**, l’analoga voce in *La tutela dei diritti nella giurisdizione – Il procedimento civile – L’esecuzione*.

## **Sezione III**

### ***Diritto interno e diritto internazionale***

#### ***1. Il diritto internazionale pattizio quale vincolo per il legislatore statale e regionale (ai sensi e nei limiti di cui all'art. 117, primo comma, Cost.) ovvero quale strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali***

“A prescindere dalla questione se la Dichiarazione faccia sorgere o esprima veri e propri obblighi che vincolano gli Stati dal punto di vista del diritto internazionale”, la Corte ha più volte affermato che “gli stessi trattati internazionali sui diritti umani, come la generalità del diritto internazionale pattizio, vincolano il potere legislativo statale e regionale ai sensi e nei limiti di cui all'art. 117, primo comma, Cost., secondo le note scansioni enucleate dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, potendo altrimenti essere utilizzati soltanto quali strumenti interpretativi delle corrispondenti garanzie costituzionali (sentenze n. 102 del 2020 e n. 120 del 2018)”. Così la sentenza n. **62** che ha dichiarato inammissibile, in riferimento all'art. 29, secondo comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la questione avente ad oggetto l'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, nella parte in cui non prevede un istituto o una prestazione che consenta ai responsabili di guida in stato di ebbrezza *ex art.* 186, comma 2, lett. a), cod. strada di beneficiare della riduzione alla metà della sanzione accessoria della sospensione della patente, come stabilito per le ipotesi costituenti reato ai sensi delle successive lett. b) e c). Il rimettente ha evocato l'art. 29, secondo comma, della Dichiarazione “come un riferimento immediato e non quale norma interposta in rapporto al primo comma dell'art. 117 Cost.”.

#### ***2. La tutela del miglior interesse del minore e del suo diritto all'identità affettiva, relazionale e sociale, fondato sulla stabilità e sul riconoscimento dei rapporti con i genitori, anche intenzionali***

Si veda *supra*, in relazione alla sentenza n. **32**, l'analogo voce in *Diritto interno e sistema CEDU*.

#### ***3. La salvaguardia dei migliori interessi o dell'interesse superiore del minore nelle decisioni rimesse alle pubbliche autorità (riferimenti costituzionali, sovranazionali e convenzionali)***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **33**, l'analogo voce in *I rapporti etico sociali – Il minore*.

#### ***4. Le dichiarazioni di illegittimità costituzionale in relazione a norme di diritto internazionale***

##### ***4.1. Il diritto al silenzio e la non sanzionabilità della persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato (sentenza di accoglimento a seguito di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia) – Invito al legislatore***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **84**, l'analogo voce in *I rapporti civili – I principi costituzionali in materia processuale – Il diritto di azione e di difesa – Fattispecie*.

#### ***5. Le dichiarazioni di non fondatezza in relazione a norme di diritto internazionale***

##### ***5.1. La revisione delle convenzioni (contenenti misure compensative), liberamente pattuite prima del 3 ottobre 2010, tra gli operatori del settore delle fonti energetiche rinnovabili e gli enti locali per adeguarle alle Linee guida ministeriali del 10 settembre 2010, ferma la piena efficacia degli accordi fino al 1° gennaio 2019***

Si veda, in relazione alla sentenza n. **46**, l'analogo voce in *L'ordinamento giurisdizionale – La giurisdizione e gli altri poteri*.

***Elenco delle decisioni esaminate nella Parte II (profili sostanziali) e relative pagine di trattazione o citazione***

|             |   |
|-------------|---|
| S. 1 .....  | pag. 151, 154, 155, 201, 204, 367   |
| S. 2 .....  | pag. 473, 474, 478, 480, 482, 483   |
| S. 3 .....  | pag. 155, 217, 472  |
| O. 4 .....  | pag. 425, 536   |
| S. 5 .....  | pag. 155, 167, 168, 339, 341, 344   |
| S. 6 .....  | pag. 382, 404, 439  |
| S. 7 .....  | pag. 155, 228, 235, 465, 525  |
| S. 9 .....  | pag. 148, 149, 152, 155, 164, 165, 227, 555, 556, 565, 566                          |
| S. 10 ..... | pag. 390  |
| S. 11 ..... | pag. 409, 410, 494, 502, 503, 526, 527  |
| S. 14 ..... | pag. 150, 154, 155, 202, 215, 276, 278  |
| S. 15 ..... | pag. 149, 160, 538, 547   |
| S. 16 ..... | pag. 391, 392, 394, 395, 530  |
| S. 17 ..... | pag. 168, 169, 291, 292, 366, 557   |
| O. 18 ..... | pag. 147, 208, 215, 300, 301, 561   |
| S. 20 ..... | pag. 150, 152, 155, 383, 409, 410, 411, 463, 503, 507                               |
| S. 21 ..... | pag. 429, 437, 438, 439   |
| S. 22 ..... | pag. 273, 308, 407, 411   |
| S. 23 ..... | pag. 555  |
| S. 25 ..... | pag. 333, 353, 383, 409, 411, 412, 494, 506, 530, 531                               |
| S. 28 ..... | pag. 155, 355   |
| S. 29 ..... | pag. 448  |
| S. 30 ..... | pag. 152, 159, 179, 180, 328, 329, 547  |
| S. 31 ..... | pag. 395  |
| S. 32 ..... | pag. 209, 212, 213, 308, 554, 561, 572  |
| S. 33 ..... | pag. 147, 212, 214, 309, 364, 547, 554, 557, 562, 572                               |
| S. 34 ..... | pag. 150, 155, 339, 361, 380, 523   |
| S. 35 ..... | pag. 252, 253, 381, 404, 511, 563, 566  |
| S. 36 ..... | pag. 355, 412, 462, 464, 465, 466, 502, 503   |
| S. 37 ..... | pag. 216, 404, 419, 422, 423, 424, 425, 427, 471, 474, 476, 510, 511, 512, 536      |
| S. 38 ..... | pag. 392, 393, 556  |
| S. 39 ..... | pag. 155, 159, 257, 321, 322, 366   |
| S. 41 ..... | pag. 303, 372, 375, 377   |
| S. 42 ..... | pag. 150, 152, 217, 227, 383, 384, 410, 412, 494, 497, 538, 539, 540                |
| S. 44 ..... | pag. 382, 384, 494, 495, 498, 531   |
| S. 45 ..... | pag. 195, 201, 220  |
| S. 46 ..... | pag. 155, 194, 196, 202, 235, 300, 321, 338, 367, 368, 491, 492, 548, 564, 567, 572 |
| S. 48 ..... | pag. 156, 193, 247, 248, 249, 250, 309, 314, 567                                    |
| S. 49 ..... | pag. 156, 159, 234, 236, 309, 323, 357, 547, 556                                    |
| S. 50 ..... | pag. 466, 515   |
| S. 52 ..... | pag. 148, 149, 150, 152, 154, 226, 386, 509, 510, 526, 527, 528                     |
| S. 53 ..... | pag. 430, 431   |
| S. 54 ..... | pag. 338, 384, 449, 472, 479, 483, 513  |
| S. 55 ..... | pag. 152, 173, 176, 178, 181  |
| S. 56 ..... | pag. 156, 178, 283, 290   |

|        |       |  |
|--------|-------|--|
| S. 57  | ..... | pag. 287   |
| S. 58  | ..... | pag. 160, 339, 340, 495, 502, 507, 512, 535, 536 |
| S. 59  | ..... | pag. 150, 156, 219, 220, 367                     |
| S. 61  | ..... | pag. 263, 273                                    |
| S. 62  | ..... | pag. 173, 176, 343, 345, 572                     |
| S. 63  | ..... | pag. 150, 154, 156, 230, 306                     |
| S. 64  | ..... | pag. 152, 154, 240, 366, 479, 484                |
| S. 65  | ..... | pag. 297, 309                                    |
| O. 66  | ..... | pag. 315, 316                                    |
| O. 67  | ..... | pag. 315, 316                                    |
| S. 68  | ..... | pag. 150, 175, 283, 301, 343, 346, 560           |
| O. 69  | ..... | pag. 192   |
| S. 70  | ..... | pag. 498, 545                                    |
| S. 71  | ..... | pag. 151, 152, 156, 219, 222, 354, 355           |
| S. 72  | ..... | pag. 333   |
| S. 74  | ..... | pag. 443, 445, 447, 449                          |
| S. 75  | ..... | pag. 154, 408, 531                               |
| S. 76  | ..... | pag. 433, 434, 435, 537                          |
| S. 77  | ..... | pag. 480, 481, 485                               |
| S. 78  | ..... | pag. 479   |
| S. 80  | ..... | pag. 360, 380, 522, 523, 543                     |
| S. 82  | ..... | pag. 156, 386, 434, 537, 544, 545                |
| S. 83  | ..... | pag. 150, 219, 270, 379                          |
| S. 84  | ..... | pag. 194, 196, 310, 343, 347, 556, 560, 565, 572 |
| S. 86  | ..... | pag. 429, 433, 434, 435, 459, 528                |
| S. 87  | ..... | pag. 152, 194, 201, 271                          |
| S. 88  | ..... | pag. 462, 467, 507                               |
| S. 89  | ..... | pag. 261, 262, 263, 366                          |
| S. 90  | ..... | pag. 149, 150, 510                               |
| S. 92  | ..... | pag. 150, 154, 356                               |
| S. 95  | ..... | pag. 152, 310, 339, 340, 352, 357, 522, 534      |
| S. 96  | ..... | pag. 279   |
| O. 97  | ..... | pag. 176, 292, 293, 306, 310, 559                |
| S. 98  | ..... | pag. 171, 172                                    |
| O. 99  | ..... | pag. 152, 237, 242, 485, 568                     |
| S. 101 | ..... | pag. 385, 443, 447, 450, 528, 529                |
| S. 102 | ..... | pag. 151, 154, 156, 272, 283, 366                |
| S. 103 | ..... | pag. 179, 182, 282                               |
| S. 104 | ..... | pag. 382, 386, 387, 396, 462, 507, 512           |
| S. 106 | ..... | pag. 310, 333, 334                               |
| S. 107 | ..... | pag. 382, 524, 545, 546                          |
| S. 108 | ..... | pag. 320   |
| S. 109 | ..... | pag. 158, 198, 235, 237, 307, 340                |
| S. 110 | ..... | pag. 320, 368, 369                               |
| O. 111 | ..... | pag. 151, 152, 159, 185, 310                     |
| S. 112 | ..... | pag. 148, 151, 231                               |
| S. 113 | ..... | pag. 437, 440, 507                               |
| S. 114 | ..... | pag. 173   |
| S. 115 | ..... | pag. 473, 476, 480, 486                          |
| S. 116 | ..... | pag. 323, 429, 438, 441, 529                     |

|        |  |
|--------|--|
| S. 117 | pag. 167, 173, 176, 177, 179, 184, 310   |
| S. 118 | pag. 153, 156, 159, 232, 484   |
| S. 119 | pag. 156, 297  |
| S. 120 | pag. 255, 259, 310   |
| S. 123 | pag. 240, 364  |
| S. 124 | pag. 159, 161, 162, 163, 338, 384, 446, 450, 451, 478, 479, 487, 488, 489      |
| S. 125 | pag. 156, 340, 387, 388, 446, 451, 489, 490, 513                               |
| S. 126 | pag. 153, 156, 212, 222, 228, 229, 556, 568                                    |
| S. 127 | pag. 280   |
| S. 128 | pag. 148, 158, 195, 199, 202, 265, 266   |
| S. 129 | pag. 382, 393, 394, 404, 405, 412  |
| S. 132 | pag. 418, 419, 420, 467, 504   |
| S. 133 | pag. 151, 157, 210, 211, 212, 324, 325, 568                                    |
| S. 134 | pag. 387, 388, 389, 540  |
| S. 137 | pag. 147, 149, 153, 157, 226, 230, 233   |
| S. 138 | pag. 163, 408, 412, 420, 433, 442, 443, 447, 451, 507                          |
| S. 139 | pag. 391, 525  |
| S. 140 | pag. 168, 172, 189, 190, 191, 554, 557   |
| S. 141 | pag. 163, 164, 443, 445, 451, 452, 453, 477                                    |
| S. 142 | pag. 462, 471, 502, 504  |
| S. 143 | pag. 153, 174, 176, 177, 178, 186  |
| S. 144 | pag. 447, 454  |
| S. 145 | pag. 495, 496, 499   |
| S. 146 | pag. 348, 349, 559, 561  |
| S. 147 | pag. 280, 364  |
| S. 148 | pag. 194, 200, 201, 202, 297, 298, 325   |
| S. 149 | pag. 157, 237, 244, 245, 255, 258  |
| S. 150 | pag. 159, 167, 175, 186, 187, 188, 311, 565, 569                               |
| S. 151 | pag. 311, 342, 350   |
| S. 152 | pag. 153, 161, 167, 222, 311, 357  |
| S. 153 | pag. 385, 409, 410, 412, 526, 529  |
| S. 154 | pag. 225, 311  |
| S. 156 | pag. 334, 505, 532   |
| S. 157 | pag. 157, 166, 193, 203, 204, 205, 301   |
| S. 158 | pag. 427, 428, 442, 458, 459   |
| S. 160 | pag. 164, 338, 384, 429, 430, 442, 447, 454, 532, 533                          |
| S. 161 | pag. 401, 402, 403, 404, 405   |
| S. 162 | pag. 365   |
| S. 163 | pag. 421, 508  |
| S. 164 | pag. 313, 428, 444, 448, 454, 477, 506   |
| O. 165 | pag. 157, 256  |
| S. 166 | pag. 383, 384, 401, 472, 473   |
| S. 167 | pag. 168, 256, 397, 398, 413, 526  |
| S. 168 | pag. 157, 362, 363, 420, 468, 505, 508, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 544 |
| S. 169 | pag. 157, 365, 373, 374  |
| S. 170 | pag. 443, 447  |
| S. 171 | pag. 381, 497, 499   |
| S. 172 | pag. 151, 153, 371, 376, 378,  |
| S. 173 | pag. 157, 289, 311   |
| S. 174 | pag. 323, 324, 326   |

|        |   |
|--------|---|
| S. 175 | .....pag. 206, 207, 565   |
| S. 176 | .....pag. 151, 340, 401, 403, 406, 407, 414   |
| S. 177 | .....pag. 338, 492, 493, 494  |
| S. 178 | .....pag. 157, 238  |
| S. 179 | .....pag. 463, 468  |
| S. 180 | .....pag. 153, 218, 222, 352, 357, 367  |
| S. 181 | .....pag. 158, 159, 242, 340, 480, 481  |
| S. 182 | .....pag. 275, 279, 548, 554, 556, 557, 569   |
| S. 183 | .....pag. 171, 285, 329, 569  |
| S. 185 | .....pag. 175, 180, 216, 243, 301, 311, 342, 343, 351, 547, 566                               |
| O. 186 | .....pag. 315, 317  |
| S. 187 | .....pag. 400, 511, 512, 513, 533, 542  |
| O. 188 | .....pag. 316, 317  |
| S. 189 | .....pag. 304, 339, 427, 428, 429, 436, 509   |
| O. 191 | .....pag. 303   |
| O. 193 | .....pag. 300, 315, 317   |
| S. 194 | .....pag. 157, 158, 223, 224, 301, 311  |
| S. 195 | .....pag. 153, 157, 352, 353, 410, 414, 463, 464, 466, 469                                    |
| S. 197 | .....pag. 153, 192, 193, 286, 288, 559, 570   |
| S. 198 | .....pag. 320, 330, 331, 332  |
| S. 199 | .....pag. 335   |
| S. 200 | .....pag. 151, 157, 195, 200, 255, 259, 312   |
| S. 201 | .....pag. 338, 340, 418, 428, 432, 444, 445, 447, 455, 456, 474, 476, 477, 478                |
| S. 202 | .....pag. 160, 365, 366, 420, 421, 476, 510, 521  |
| S. 203 | .....pag. 207, 274, 276, 308, 312, 570  |
| S. 204 | .....pag. 200, 298, 366   |
| S. 205 | .....pag. 148, 158, 269   |
| S. 207 | .....pag. 256, 314  |
| S. 208 | .....pag. 203, 281  |
| S. 209 | .....pag. 462, 470, 529   |
| S. 210 | .....pag. 160, 202, 244, 321, 328, 330, 368, 370, 565, 571                                    |
| S. 211 | .....pag. 358, 415  |
| S. 212 | .....pag. 151, 336, 416, 500  |
| S. 213 | .....pag. 149, 159, 195, 200, 203, 240, 244, 267, 300, 312, 328, 329, 330, 548, 557, 563, 571 |
| O. 214 | .....pag. 151, 153, 158, 282  |
| S. 215 | .....pag. 305, 336, 361, 363, 379, 381, 382, 494, 496, 497, 500                               |
| O. 216 | .....pag. 296, 549, 554   |
| O. 217 | .....pag. 166, 296, 551, 561  |
| S. 218 | .....pag. 159, 233, 234, 239, 308, 367, 548   |
| S. 219 | .....pag. 161, 164, 383, 428, 444, 446, 456, 476, 513   |
| S. 220 | .....pag. 161, 312, 313, 332, 522, 541, 542, 543, 544   |
| S. 223 | .....pag. 305, 389  |
| O. 224 | .....pag. 153, 282, 283   |
| S. 226 | .....pag. 332, 336, 337, 359, 530, 533  |
| S. 227 | .....pag. 352, 353, 366, 530  |
| S. 228 | .....pag. 161, 241, 408, 416  |
| S. 229 | .....pag. 337   |
| S. 230 | .....pag. 151, 153, 159, 173, 193, 194, 201, 253, 254, 308, 340, 521                          |
| S. 231 | .....pag. 158, 216, 296, 312, 324, 326  |
| S. 232 | .....pag. 189   |

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>S. 233</b> ..... | pag. 341, 428, 430, 431, 432                |
| <b>S. 234</b> ..... | pag. 430, 464, 518, 533                     |
| <b>S. 235</b> ..... | pag. 338, 359, 360, 361, 363, 379           |
| <b>S. 236</b> ..... | pag. 158, 201, 202, 269, 305, 306           |
| <b>S. 237</b> ..... | pag. 151, 201, 202, 264, 265                |
| <b>S. 238</b> ..... | pag. 158, 283, 285                          |
| <b>S. 239</b> ..... | pag. 321                                    |
| <b>S. 240</b> ..... | pag. 194, 247, 307, 312, 519, 533           |
| <b>S. 241</b> ..... | pag. 154, 417, 461, 462, 471                |
| <b>O. 243</b> ..... | pag. 303                                    |
| <b>O. 244</b> ..... | pag. 158, 174, 312                          |
| <b>S. 245</b> ..... | pag. 383, 478, 479, 489                     |
| <b>S. 246</b> ..... | pag. 313, 358, 359, 398                     |
| <b>S. 247</b> ..... | pag. 338, 364, 379, 380, 494, 496, 501, 519 |
| <b>S. 250</b> ..... | pag. 153, 352, 354                          |
| <b>S. 251</b> ..... | pag. 437, 444, 445, 460, 461                |
| <b>O. 254</b> ..... | pag. 251                                    |
| <b>O. 255</b> ..... | pag. 300, 315, 318, 328                     |
| <b>O. 256</b> ..... | pag. 300, 315, 319, 328                     |
| <b>S. 257</b> ..... | pag. 385, 428, 457, 514, 530                |
| <b>S. 259</b> ..... | pag. 182, 183, 313                          |
| <b>S. 260</b> ..... | pag. 158, 324, 327, 351                     |
| <b>S. 261</b> ..... | pag. 429, 443, 446, 457                     |
| <b>S. 262</b> ..... | pag. 385, 428, 443, 458, 541                |



## *Elenco delle voci*

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| AGRICOLTURA                         | sentenza n. 31   |
| ALIMENTI E BEVANDE                  | sentenza n. 262  |
| AMBIENTE E PAESAGGIO                | sentenze nn. 6, 21, 29, 53, 74, 101, 116, 124, 125, 138, 141, 144, 158, 160, 164, 170, 189, 201, 219, 233, 251, 257, 261, 262<br>ordinanza n. 99 |
| ANIMALI                             | sentenza n. 90   |
| ASSISTENZA                          | sentenze nn. 7, 9, 52, 63, 112, 118, 126, 137  |
| ATTO E PROVVEDIMENTO AMMINISTRATIVO | sentenza n. 198  |
| BANCA E BORSA                       | sentenze nn. 84, 149   |
| BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA     | sentenze nn. 11, 25, 34, 70, 106, 156, 187, 199, 215, 220, 235, 237, 246, 247  |
| CACCIA                              | sentenze nn. 113, 138, 158   |
| CARABINIERI                         | sentenza n. 211  |
| CARICHE ELETTIVE E DI GOVERNO       | sentenze nn. 35, 230   |
| CIRCOLAZIONE STRADALE               | sentenze nn. 62, 68, 129, 152  |
| COMMERCIO                           | sentenze nn. 125, 134, 223   |
| COMUNICAZIONI ELETTRONICHE          | sentenza n. 65   |
| CONSORZI                            | sentenza n. 22   |
| CONTRATTI PUBBLICI                  | sentenze nn. 16, 23, 31, 109, 211, 218, 239  |
| CORTE DEI CONTI                     | sentenze nn. 34, 80, 215, 235, 247   |
| CREDITO AGRARIO                     | sentenza n. 75   |
| DEMANIO MARITTIMO                   | sentenze nn. 10, 101, 141  |
| DIGHE                               | sentenza n. 201  |
| EDILIZIA E URBANISTICA              | sentenze nn. 2, 54, 64, 77, 78, 115, 118, 124, 125, 141, 144, 146, 170, 181, 202, 219, 245<br>ordinanza n. 99                                    |
| EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA      | sentenze nn. 9, 25, 112  |
| ELEZIONI                            | sentenze nn. 35, 48, 230, 240  |
| ENERGIA                             | sentenze nn. 46, 141, 177  |
| ENTI LOCALI                         | sentenze nn. 34, 80, 95, 167, 202, 220, 230, 240, 247  |
| EQUA RIPARAZIONE                    | sentenze nn. 175, 203  |
| ESECUZIONE FORZATA                  | sentenze nn. 128, 213, 236, 237  |
| ESECUZIONE PENALE                   | sentenze nn. 17, 56, 57, 173, 183, 197, 231, 238<br>ordinanze nn. 97, 216, 217   |
| ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ | sentenza n. 123  |

|  |  |
|--|--|
| FALLIMENTO E<br>PROCEDURE<br>CONCORSUALI | sentenze nn. 22, 61  |
| FAMIGLIA E FILIAZIONE                    | sentenze nn. 32, 33, 133<br>ordinanza n. 18  |
| FINANZA LOCALE                           | sentenze nn. 80, 167, 220  |
| FINANZA REGIONALE                        | sentenze nn. 72, 229, 235  |
| FORMAZIONE<br>PROFESSIONALE              | sentenza n. 88   |
| FORZE DI POLIZIA                         | sentenza n. 161<br>ordinanze nn. 191, 244  |
| IMPIEGO PUBBLICO                         | sentenze nn. 11, 20, 25, 28, 36, 42, 58, 71, 72, 92, 153, 171,<br>180, 195, 212, 215, 226, 227, 247, 250<br>ordinanze nn. 191, 244 |
| IMPOSTE E TASSE                          | sentenze nn. 39, 82, 107, 120, 200, 207<br>ordinanza n. 165  |
| IMPRESA E<br>IMPRENDITORE                | sentenze nn. 49, 104, 218, 239   |
| ISTRUZIONE                               | sentenza n. 180  |
| LAVORO                                   | sentenze nn. 25, 45, 59, 194, 195, 250   |
| MAFIA E CRIMINALITÀ<br>ORGANIZZATA       | sentenza n. 178  |
| MAGISTRATI                               | sentenze nn. 41, 169, 172  |
| MANDATO D'ARRESTO<br>EUROPEO             | ordinanze nn. 216, 217   |
| MASO CHIUSO                              | sentenza n. 15   |
| MINORE                                   | sentenze nn. 14, 32, 33, 231<br>ordinanza n. 18  |
| MISURE DI SICUREZZA                      | sentenza n. 197<br>ordinanza n. 69   |
| ORDINE PUBBLICO E<br>SICUREZZA           | sentenze nn. 6, 176  |
| ORGANISMI<br>GENETICAMENTE<br>MODIFICATI | sentenza n. 23   |
| PANDEMIA DA COVID-19                     | sentenze nn. 37, 128, 140, 198, 213, 229, 236, 241, 245, 262<br>ordinanze nn. 4, 66, 67, 254, 255, 256                             |
| PARLAMENTO                               | sentenza n. 110<br>ordinanze nn. 186, 188, 193, 254, 255, 256  |
| PARTITI POLITICI                         | sentenza n. 207  |
| PATROCINIO A SPESE<br>DELLO STATO        | sentenze nn. 1, 157  |
| PREVIDENZA                               | sentenze nn. 44, 154   |
| PROCEDIMENTO<br>AMMINISTRATIVO           | sentenza n. 233  |
| PROCEDIMENTO<br>LEGISLATIVO              | sentenza n. 108<br>ordinanze nn. 186, 188  |
| PROCEDIMENTO PENALE                      | sentenze nn. 14, 96, 103, 127, 147, 182, 203, 208<br>ordinanze nn. 214, 224  |

|  |  |
|--|--|
| PROCESSO AMMINISTRATIVO                        | sentenze nn. 65, 119, 162, 204   |
| PROCESSO CIVILE                                | sentenze nn. 45, 61, 83, 87, 89, 128, 205, 213, 236, 237   |
| PROFESSIONI                                    | sentenze nn. 88, 241   |
| PROPRIETÁ                                      | sentenza n. 138<br>ordinanza n. 99   |
| PROTEZIONE CIVILE                              | sentenza n. 115  |
| PUBBLICA AMMINISTRAZIONE                       | sentenza n. 25   |
| REATI E PENE                                   | sentenze nn. 30, 35, 55, 98, 103, 114, 117, 140, 143, 150, 174, 178, 183, 230, 232<br>ordinanze nn. 97, 111, 244   |
| REGIONE (IN GENERE)                            | sentenze nn. 35, 44, 171   |
| REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME | sentenze nn. 7, 11, 15, 16, 25, 37, 42, 44, 52, 58, 75, 76, 82, 86, 95, 101, 107, 116, 123, 134, 153, 156, 160, 167, 170, 187, 209, 226, 227, 234, 240, 257, 262<br>ordinanza n. 4   |
| REGIONI ORDINARIE                              | sentenze nn. 2, 3, 5, 6, 9, 10, 20, 21, 22, 23, 29, 31, 36, 38, 50, 53, 54, 64, 72, 74, 77, 78, 88, 90, 106, 112, 113, 115, 118, 124, 125, 129, 132, 138, 141, 142, 144, 158, 161, 163, 166, 171, 176, 177, 181, 189, 195, 199, 201, 202, 211, 212, 215, 219, 223, 228, 229, 233, 235, 241, 245, 246, 247, 251, 261<br>ordinanza n. 99 |
| RIFIUTI  | sentenze nn. 76, 82, 86, 189   |
| SALUTE   | sentenze nn. 3, 37, 166, 198<br>ordinanze nn. 4, 216   |
| SANITÁ PUBBLICA                                | sentenze nn. 7, 11, 20, 36, 50, 88, 132, 142, 168, 195, 209, 234, 241  |
| SANZIONI AMMINISTRATIVE                        | sentenze nn. 5, 62, 68, 84, 146, 151, 185, 201, 260  |
| SANZIONI DISCIPLINARI                          | sentenza n. 169  |
| SEGRETARIO COMUNALE                            | sentenze nn. 95, 167   |
| SERVIZI PUBBLICI LOCALI                        | sentenze nn. 16, 38  |
| SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO                    | sentenza n. 161  |
| SPESE DI GIUSTIZIA                             | sentenze nn. 83, 87, 102   |
| STRANIERO                                      | sentenze nn. 9, 157<br>ordinanza n. 217  |
| TRASPORTO                                      | sentenze nn. 16, 38, 129, 163  |
| TURISMO  | sentenza n. 101  |
| UNIVERSITÁ                                     | sentenze nn. 42, 50, 132   |
| USI CIVICI                                     | sentenza n. 228  |
| VOLONTARIATO E TERZO SETTORE                   | sentenze nn. 52, 90  |